

Le partage de la responsabilité de l'Etat et de ses agents du fait de l'emploi de la force publique

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de
Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Montpellier,
pour l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

par

MARCEL TISSOT

Président : M. LE PROFESSEUR PEQUIGNOT

Membres du Jury : { M. LE PROFESSEUR DELBEZ
M. LE PROFESSEUR CASTAGNE.

LYON
Imprimerie BOSC Frères
42, quai Gailleton, 42

1961



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553811_0019

**LE PARTAGE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT
ET DE SES AGENTS
DU FAIT DE L'EMPLOI DE LA FORCE PUBLIQUE**

Le partage de la responsabilité de l'Etat et de ses agents du fait de l'emploi de la force publique

THÈSE

présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de
Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Montpellier,
pour l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

par

MARCEL TISSOT

Président : M. LE PROFESSEUR PEQUIGNOT

Membres du Jury : { M. LE PROFESSEUR DELBEZ
M. LE PROFESSEUR CASTAGNE.

LYON
Imprimerie BOSC Frères
42, quai Gailleton, 42

1961

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

ADMINISTRATION

<i>Doyen :</i>	M. LEGAL Alfred.
<i>Assesseur :</i>	M. DELBEZ Louis.
<i>Secrétaire principal :</i>	M. BEGON Roger.

PROFESSEURS

- MM. LEGAL Alfred, *Droit Criminel*.
DELBEZ Louis, *Droit International Public*.
TISSET Pierre, *Histoire du Droit*.
CABRILLAC Henri, *Droit Commercial*.
COSTE-FLORET Paul, *Droit Civil, détaché à l'Assemblée Nationale*.
MILHAU Jules, *Professeur de Sciences Economiques, Membre du Conseil Economique*.
PEQUIGNOT Georges, *Professeur de Droit Administratif*.
BECQUE Jacques, *Professeur de Droit Civil*.
DESMOULIEZ Georges, *Professeur de Droit Constitutionnel et de Science Politique*.
GERVAIS André, *Professeur de Droit Public*.
GARRISSON Francis, *Professeur de Droit Romain*.
MAURY René, *Professeur de Sciences Economiques*.
AUSSEL Jean-Marie, *Professeur de Droit Privé*.

AGREGES

- MM. CABRILLAC Michel, *Agrégé de Droit Privé*.
CASTAGNE André, *Agrégé de Droit Public*.
GOURON André, *Agrégé d'Histoire du Droit*.
DONNIER Marc, *Agrégé de Droit Privé*.
MERCILLON Henri, *Agrégé de Sciences Economiques*.

CHARGES DE COURS

- MM. CALAIS Jean, *Chargé de Cours de Droit Privé*.
SOULIE Gérard, *Chargé de Cours de Sciences Economiques*.
GOY Raymond, *Chargé de Cours de Droit Public*.
POTTIER Pierre, *Chargé de Cours de Sciences Economiques*.
GOYARD Claude, *Chargé de Cours de Droit Public*.
VIDAL Jacques, *Chargé de Cours d'Histoire du Droit*.
BOURRINET Jacques, *Chargé de Cours de Sciences Economiques*.

CHEFS DE TRAVAUX

- MM. SAUMADE Gérard, *Chef de Travaux à l'I. P. A., Chargé d'un Cours*.
OUSSET Jean, *Chef de Travaux de Sciences Economiques*.

ASSISTANTS

- M^{me} DELMAS Marie, *Assistante de Droit Privé.*
M^{lle} DERBEZ Simone, *Assistante de Droit Public.*
M^{me} MAURY Geneviève, *Assistante à l'I. P. A.*
MM. MAURY Jean, *Assistant de Droit Privé.*
DORANDEU Henri, *Assistant de Droit Public.*
M^{lle} FAURE Andrée, *Assistante à l'Institut de Perpignan.*
M. BOISSELIER Xavier, *Assistant de Sciences Economiques.*
M^{lles} TEMPLE BOYER, *Assistante de Droit Public.*
SCHAEFFER Magali, *Assistante Bibliothécaire.*
DEMONTES Gisèle, *Assistante Bibliothécaire.*

CHARGES D'UN COURS

- MM. VIALLETON Henri, *Chargé d'un Cours de Droit Privé.*
GALTIER Gaston, *Chargé d'un Cours de Géographie Economique.*
DUBERGE Jean, *Chargé d'un Cours de Sciences Economiques.*
DUBOS Jean, *Chargé d'un Cours de Sciences Economiques.*

MONITEURS DE TRAVAUX PRATIQUES

- MM. VERNETTE Joseph (*Droit Privé*).
TEMPLE BOYER Philippe (*Sciences Economiques*).

HONORARIAT

- MM. ANTONELLI Etienne, *Professeur d'Economie Politique.*
COURTIN René, *Professeur d'Economie Politique.*
DUBOIS, *Secrétaire.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

ABREVIATIONS UTILISEES

C.C. : Code Civil.

C. Cass. : Cour de cassation.

C.E. : Conseil d'Etat.

C.P. : Code pénal.

D. : Dalloz.

D.P. : Dalloz Périodique.

D.C. : Dalloz Critique.

D.H. : Dalloz Hebdomadaire.

G.P. : Gazette du Palais.

J.C.P. : Jurisclasseur périodique.

R. : Recueil du C.E.

S. : Sirey.

R.D.P. : Revue de Droit public.

S.J. : Semaine Juridique.

T.A. : Tribunal Administratif.

T.C. : Tribunal des Conflits.

C.E. Confl. Décision du C.E. réglant un conflit d'attribution.

INTRODUCTION

L'objet de la présente étude est de rendre compte des recherches de Jurisprudence concernant la responsabilité de l'Etat et de ses agents, découlant du fonctionnement des services de la force publique et de la police administrative.

Il convient tout d'abord de préciser les limites exactes de ce travail, ensuite d'en indiquer les méthodes, et enfin d'en exposer le plan.

1° DÉLIMITATION DU SUJET

Par responsabilité de l'Etat ou puissance publique, nous entendons parler essentiellement de la responsabilité de l'Etat, à l'exclusion de toute autre personne morale de droit public ; dans la mesure, cependant, où une espèce de jurisprudence aura une valeur générale, nous aurons recours à des cas empruntés à la responsabilité des Communes et des Départements. Les Maires et les Préfets sont des autorités qui peuvent disposer de la force publique.

Mais on ne trouvera pas ici un exposé de droit général de la responsabilité communale en matière de police administrative, ni même un commentaire de la loi du 10 Vendémiaire An VII (1) sur la responsabilité des Communes, en cas d'émeutes.

L'action en responsabilité contre l'Etat provenant du fonctionnement de la police administrative et de la force publique, chargée essentiellement du maintien de l'ordre, aura pour seul objectif, selon la définition de Duez, de « rétablir un équilibre économique rompu par l'action de la puissance publique, au détriment d'un particulier, par le moyen d'allocations en dommages et intérêts ». Il s'agit

(1) Loi du 10 Vendémiaire An VII modifiée par le Code Administratif Municipal, art. 106 à 109.

ici d'un recours de plein contentieux. Certes, le recours pour excès de pouvoirs qui se présente immédiatement à l'esprit quand il s'agit de la force publique et de la police administrative est aussi un moyen d'obtenir une réparation dans la mesure où l'annulation de l'acte fait cesser le préjudice, mais il n'assure pas une réparation complète dans le domaine patrimonial.

La responsabilité de l'Etat et de ses agents de la force publique n'est qu'un des aspects particuliers de la vaste théorie de la responsabilité administrative des collectivités publiques et de leurs agents.

Dans une certaine mesure, cette étude va confirmer les principes qui ont déjà été dégagés dans d'autres domaines de l'activité administrative.

Toutefois, cet examen n'est pas dépourvu de tout intérêt ; les notions de fautes personnelles, de fautes de service, de risque ou dommage anormal ne sont pas, comme on peut le penser, des notions abstraites dont on puisse donner *a priori* une définition valable.

En effet, c'est dans le concret que les Tribunaux ont à se prononcer, sur des faits et sur les circonstances qui les entourent ; c'est au regard de faits précis qu'ils arrivent à donner à ces notions certaines qualifications.

Il sera alors évident que l'objet du service, son but, ses moyens d'action, devront être nécessairement pris en considération par le Juge.

L'application de mêmes principes pourra aboutir, en fait, à des solutions divergentes suivant le service en cause et suivant les circonstances dans lesquelles il se meut.

Il y a donc intérêt à faire un recensement de la Jurisprudence relative à la responsabilité administrative de la Police.

En employant, plus haut, l'expression « équilibre économique rompu au détriment d'un particulier », nous voulons exclure les dommages subis en service par les agents de la force publique.

Toutefois, nous n'écarterons pas les recours tendant à mettre en cause la responsabilité personnelle de l'agent de la force publique, et de la police, qui, au contraire, fait l'objet d'un chapitre important dans cette étude. Il faut dire que cette responsabilité personnelle de l'agent fait l'objet d'excellents travaux, mais cette matière abondante nous amènera à nous cantonner ; de plus, il existe une connexité

étroite entre la responsabilité des agents de la force publique et la responsabilité de leur service ; il apparaît alors un lien de service qui engage parallèlement les deux responsabilités ; on dit alors que ces deux responsabilités se « cumulent ».

Il faut ajouter que l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard d'un agent, malgré le caractère de peine privée qu'il peut impliquer, ne doit pas être considéré comme un mode de réparation pour la victime (2). Toutefois, nous parlerons ici de la responsabilité personnelle de l'agent à l'égard de l'Etat.

Nous excluons également les problèmes de la responsabilité en matière de police judiciaire, du fait que cette branche de la police dépend directement des services de la Justice et que les services de la Justice ne peuvent être reconnus responsables que dans les cas de dol, fraude, concussion ou en cas de faute lourde professionnelle (3).

On se limitera donc à la responsabilité (4) de l'Etat et de ses agents du fait du fonctionnement des services de la force publique.

Il reste à marquer les bornes de nos recherches dans le temps. Le sujet proposé invite à se pencher sur la Jurisprudence ayant trait au fonctionnement des services de police depuis la disparition de la notion de l'irresponsabilité à nos jours. Nous avons pratiquement commencé notre étude en 1905 avec l'arrêt Tomaso Greco (5).

Après une évolution remarquable, nous arrivons à la décision du C.E. du 24 juin 1949 qui est comme l'aboutissement normal d'une Jurisprudence qui continue de s'affiner devant des espèces et des situations de plus en plus nombreuses et délicates qui se dressent journellement devant le service du maintien de l'ordre public.

Même ainsi délimité, le sujet traité va apparaître comme très vaste, mais singulièrement intéressant. La mise en jeu de la respon-

(2) S., 1845/2/58. C.E., 4 août 1944, Duport.

(3) Loi du 8 juin 1895, modifiée par la loi du 7 février 1933 renforçant les garanties de la liberté individuelle et la responsabilité personnelle des magistrats.

(4) La responsabilité pénale est pratiquement exclue. Cass. Crim. Etat c. Olépée, 11 août 1848, D. 1848/1/186. La responsabilité de l'Etat à l'égard de ses agents ne peut jamais être que civile, sa responsabilité ne comporte contre eux aucune action ni condamnation pénale.

(5) C.E., 10 février 1905, TOMASO-GRECO, R. 139, S. 1905, III, 113, note HAURIOU. Concl. ROMIEU.

sabilité de l'Etat pose des problèmes qui méritent d'être approfondis. L'étude de la Jurisprudence à laquelle nous convie le sujet fera apparaître la richesse de la matière, mais auparavant il nous faut indiquer la méthode adoptée et nos sources.

2° MÉTHODES ET SOURCES

La méthode de travail utilisée a consisté dans une étude directe de la Jurisprudence. Si les décisions du Conseil d'Etat ou du Tribunal des Conflits dominant, les arrêts et les jugements de la juridiction judiciaire ont également apporté une part contributive dans la rédaction du présent ouvrage.

Le nombre total des décisions jurisprudentielles retenues est grand. Il y a près de 200 espèces.

On trouvera dans l'annexe bibliographique la liste des principaux ouvrages consultés. Bien des auteurs parmi les plus importants ont été négligés, Aucoc, par exemple, car la doctrine ne peut, dans cette étude de jurisprudence, avoir qu'un rôle d'appoint.

3° PLAN

La première question qui se pose, lorsqu'il s'agit de la notion de responsabilité administrative de l'Etat en matière de police, est celle de savoir dans quelles conditions un particulier, victime d'un préjudice du fait du fonctionnement des services publics, peut obtenir réparation.

A cet effet, dans un *chapitre préliminaire*, nous donnerons une définition de l'activité des services de police, ou force publique, et une définition de la responsabilité administrative. Ce sera, en somme, la position du problème.

Dans une *première partie*, nous examinerons l'évolution de la notion de responsabilité de la puissance publique administrative de la police, l'évolution de la responsabilité de l'Etat et de l'agent de police, pour faute de service et faute personnelle, et leurs rapports de l'une à l'autre.

Dans une *deuxième partie*, grâce à l'étude de la Jurisprudence, nous tenterons d'établir la part respective de la responsabilité de

l'agent, la répercussion de sa faute personnelle sur la faute de service, la part de responsabilité de l'Etat dans les services de police, et les cas d'exonération dus à l'attitude de la victime et aux circonstances de temps ou de lieu.

Ce qui nous amène aux divisions suivantes :

CHAPITRE PRELIMINAIRE

— Position du problème de la responsabilité de l'Agent et de l'Etat.

PREMIERE PARTIE

— Evolution de la responsabilité de l'agent de police et de l'Etat de l'arrêt Tomaso Greco à nos jours.

DEUXIEME PARTIE

- a) Responsabilité de l'agent pour « faute personnelle ».
- b) Responsabilité de l'Etat pour « faute de service ».
- c) Les rapports de la faute personnelle de l'agent de police et de la faute de service (cumul).
- d) Cas d'exonérations.

CONCLUSION

— La conclusion de cet ouvrage cherchera à marquer la spécificité de la responsabilité des services de police, en raison des données particulières qui régissent le fonctionnement des services de police.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

POSITION DU PROBLEME DE LA RESPONSABILITE
DE L'ETAT ET DE SES AGENTS DU FAIT
DE L'EMPLOI DE LA FORCE PUBLIQUE

A. — La force publique

« Je puis jouir en paix de tous les avantages que le titre de
« citoyen me donne ; ils me sont garantis par une force qui, jour
« et nuit, maintient l'ordre et les lois dans la société, protège la
« vertu, épouvante le crime, et le force à s'enfermer dans des
« repaires obscurs pour n'en sortir que certain de monter sur
« l'échafaud. »

Cette force que définissait en termes fleuris, dans un ordre du jour du 4 Floréal An VIII, à la 28^e Division de Gendarmerie, en pays rhénan, un général du nom de Wirion, n'a fait, depuis cette époque, que s'augmenter et s'organiser.

Evaluer son importance et ses éléments, son domaine d'exercice et sa nature juridique, avant de constater les modalités de ses responsabilités, tel est notre premier but ; en effet, sachons exactement ce qu'elle est avant de nous arrêter aux diverses formes de son activité et de son fonctionnement.

Cette force, nous l'appelons vulgairement « police ». Elle se concrétise chaque jour à nos yeux ; c'est l'agent de ville et la force symbolique que représente son bâton blanc ; c'est son coup de sifflet impérieux qui arrête notre automobile à un carrefour ; c'est l'écharpe tricolore d'un commissaire de police qui se détache de la zone neutralisée d'une manifestation sur la voie publique ou de la masse d'ouvriers en grève ; c'est le képi du gendarme qui, dans la campagne, est souvent le seul représentant de l'autorité et de la légalité ; c'est la Compagnie Républicaine de Sécurité qui se heurte, calme et courageuse, à un attroupement qu'elle doit ou disperser ou interdire.

Aussi, arrive-t-on à parler de la force publique avec une sorte de respect souvent mêlé de crainte. De nos jours, l'autorité n'apparaît pas toujours sous des formes éclatantes. Mais n'est-ce pas dans cette forme de son activité qu'elle est pour tous la moins contestable ?

Au reste, employer le mot « police », c'est conférer au terme une

signification trop étendue, et d'ailleurs dérivée ; c'est, par une substitution de termes prenant la fin pour les moyens qu'on arrive à nommer « police » une force, alors qu'il s'agit d'une activité. « La police, disait Loyseau, c'est le règlement de la cité. »

Dans son sens exact, la police est une forme d'activité administrative dont le but essentiel et exclusif est le maintien de l'ordre public ou son rétablissement.

Cette activité est réglementée et mise en mouvement par des autorités administratives dites « autorités de police ». Elle est exécutée par des agents qui constituent la « force publique ».

Il importe maintenant de définir la notion de force publique, d'en examiner les éléments, la nature juridique et le domaine d'activité.

1° *Éléments de la force publique.*

« Constitue un élément de la force publique toute personne
« investie par la loi d'une mission coercitive, toute personne chargée
« soit de procéder, soit de concourir, en employant la force, si
« nécessaire, à l'exécution des commandements de l'Autorité
« Publique » (1).

Les agents de la force publique sont nombreux, ils se divisent en deux catégories : d'une part les agents civils, d'autre part la force armée. Les agents civils sont ceux qui, bien que pourvus d'une arme, ne font pas partie de l'armée ; ce sont les Commissaires de police, les inspecteurs et les agents de police, les membres de la police municipale, les agents des Eaux et Forêts, des Douanes, les gardes champêtres, les gardes particuliers assermentés et les sapeurs-pompiers quand ils se présentent en corps constitué.

La deuxième catégorie de la force publique comprend les armées de terre, mer, air, ainsi que la Gendarmerie et la Gendarmerie Mobile (2) et les Compagnies Républicaines de Sécurité.

L'autorité militaire occupe une place importante dans la force

(1) Définition tirée du Répertoire Dalloz.

(2) La gendarmerie mobile était appelée antérieurement « Garde Républicaine ». Un décret du 20 septembre 1954 substitue l'appellation de Gendarmerie Mobile à celle de Garde Républicaine.

publique ; mais au sein de cette force armée, la gendarmerie et la gendarmerie mobile constituent la force publique par excellence ; en effet, leur activité est permanente et constamment orientée vers le maintien de l'ordre à l'intérieur du pays et leur action est autant préventive que répressive. Pratiquement, il s'avère très difficile de séparer leur activité l'une de l'autre, car il n'est pas possible de prévoir le déroulement exact d'une opération du maintien de l'ordre ; préventive à ses débuts, elle peut facilement, suivant les circonstances, évoluer et devenir répressive.

Entre ces deux catégories de représentants de la force publique, il existe une gradation : la force publique, représentée par l'armée, est utilisée en cas d'insuccès ou d'insuffisance des moyens normaux formés par les agents civils.

La mise en mouvement de la force armée contient toujours un caractère d'une nette gravité qui existe quand il paraît indispensable de faire intervenir la troupe ; il est aisé de comprendre que son intervention est susceptible d'avoir des conséquences graves : l'intervention de la troupe est donc exceptionnelle.

C'est à juste titre que le Gouvernement hésite à faire appel à ces éléments. Le même caractère s'attache, avec beaucoup plus d'atténuation, à l'activité de la gendarmerie et gendarmerie mobile qui font, l'une et l'autre, partie intégrante de la force publique, et leur intervention dans le rétablissement de l'ordre est devenu d'une pratique courante.

Les textes actuellement en vigueur soulignent cette gradation ; car ils placent l'intervention de la Troupe en dernière position ; son utilisation est prévue seulement à titre « complémentaire ».

Cette énumération des agents de la force publique serait incomplète si nous ne parlions pas des « Compagnies Républicaines de Sécurité » (C.R.S.) (3). Ses membres sont des fonctionnaires faisant partie des cadres extérieurs de la Sûreté Nationale. Elles forment des réserves mobiles de police, en uniforme, à la disposition personnelle du Ministre de l'Intérieur et des Préfets dans les départe-

(3) Les Compagnies Républicaines de Sécurité sont créées par le décret du 2 décembre 1944 ; ce n'est pas à proprement parler, une création ; c'est plutôt une transformation des Groupes Mobiles de Sécurité (G.M.R.) qui ont fonctionné sous l'occupation allemande. Ordonnance n° 337 du 7 mars 1943.

ments, destinées à maintenir l'ordre et la tranquillité sur l'ensemble du territoire, et principalement dans les agglomérations urbaines importantes.

Par son organisation et son fonctionnement, l'emploi des C.R.S. présente les caractéristiques d'un corps militaire, mais ses membres bénéficient d'un statut civil. Ils ont un statut disciplinaire civil, des récompenses civiles, ils possèdent le droit syndical. En somme, les C.R.S. ne se classent pas parmi les simples agents de police et, par ailleurs, ils ne font pas partie intégrante de l'armée.

Toutefois, ces unités donnent nettement l'apparence, sous un statut civil, de la force armée, car elles en possèdent à la fois la cohésion, la discipline et les qualités manœuvrières. Les C.R.S., en résumé, constituent une catégorie de la force publique, originale en ce sens qu'il est malaisé de les définir : moitié civile, moitié militaire, ce qui les place dans une situation, au point de vue de leur fonctionnement interne, devant de graves inconvénients.

Le même caractère de gravité qui s'attache à l'intervention de la force armée s'attache également à l'action des C.R.S. En raison de leur organisation et de leurs moyens : dans une opération du maintien ou du rétablissement de l'ordre, il est fait appel aux C.R.S. dans les mêmes conditions qu'à la Gendarmerie et Gendarmerie Mobile, c'est-à-dire si les forces de la police locale se révèlent insuffisantes ou défectueuses.

2° *Nature juridique de la Force Publique.*

La notion de force publique s'est trouvée dégagée des événements de 1789. Pour le théoricien et le législateur de cette époque, la force publique a le même caractère juridique que la loi. Comme la loi est l'expression d'une volonté générale, la force publique se trouvait être une émanation de la volonté générale. Cette conception se trouve dans tous les textes de l'époque révolutionnaire (4).

(4) Le décret du 12 décembre 1790 déclare : « La force publique est la réunion des forces de tous les citoyens ».

— La loi du 15 juin 1791, Titre VIII, art. I, dit : « La force publique est la réunion des forces individuelles organisées par la Constitution pour maintenir les droits de tous et assurer l'exécution de la volonté générale. La Constitution du 24 juin 1793, art. 107 : « La force générale de la République est composée du peuple tout entier ».

Partant de cette idée, le législateur de la Révolution arriva automatiquement à la création de la Garde Nationale ; cette conception du soldat-citoyen ne doit pas surprendre, car c'est le citoyen lui-même qui est appelé au service de la force publique, dit le législateur de 1789.

Une telle conception est exagérée et inexacte. La théorie de la Révolution se trouve marquée profondément par la notion de l'individualisme issu de la philosophie du XVIII^e siècle. Cette conception est la conséquence des enthousiasmes généreux de ce moment.

Les hommes d'alors se sont laissés entraîner par leur enivrement, et ils ont franchi la limite du raisonnable ; ils ne se sont pas rendu compte que cette conception de la force publique pouvait annihiler complètement le rôle de l'Etat qui est une puissance souveraine et distincte des individus ; ils n'ont pas compris que faire la loi et la faire appliquer et respecter sont deux actes nettement distincts au point de vue juridique.

Faire une loi est du domaine du peuple ou de ses représentants ; la faire respecter suppose éventuellement l'intervention parfois brutale de la force publique ; cette intervention est comprise dans les attributions essentielles de l'Etat. Certains théoriciens de l'époque révolutionnaire ont perçu la fragilité de leur raisonnement. Ils considéraient la force publique comme ne pouvant être exercée par tous les citoyens, mais le peuple délégua le pouvoir à quelques-uns. Cette théorie ne résiste pas à un examen sérieux.

En réalité, les agents chargés de l'ordre public ne sont pas délégués par le peuple ; ils sont simplement « les serviteurs de l'Etat, avec la charge de faire respecter les lois et règlements ». L'exercice de la force publique est du seul domaine de l'Etat et ne regarde en rien la collectivité des citoyens.

On peut définir ainsi ce service public. « La force publique est un organe de l'Etat, destiné à assurer, dans l'intérêt de tous, par des moyens coercitifs, si besoin est, la protection que l'Etat doit aux citoyens. »

Le Gouvernement prend des décisions, la force publique garantit leur exécution, même par la contrainte ; la force publique ou police s'identifie avec la souveraineté de l'Etat dont elle est un des principaux attributs. On pourrait même dire qu'elle constitue, dans un

sens, une des raisons d'être de l'Etat. C'est cette idée d'identification de la force publique à l'Etat qui explique la lente éclosion de la notion de responsabilité de l'Etat en matière de police (5).

3° Domaine d'activité de la Force Publique.

La force publique est basée sur des moyens puissants et son champ d'action est très étendu. Le domaine dans lequel elle intervient est presque illimité ; les cas de mise en mouvement de cette force sont multiples. Nous ne citerons ici que les principales interventions : le maintien de l'ordre public dont les formes sont des plus variées, accidents, calamités, troubles sociaux, politiques, religieux de tous genres, depuis la simple et bénigne manifestation jusqu'à l'émeute et l'insurrection ; l'exécution des décisions judiciaires des différents tribunaux, les expulsions administratives, etc.

La force publique peut aussi s'exercer contre les personnes, dans les arrestations, les détentions, l'usage des armes sur la voie publique ; contre les biens, perquisitions, saisies, prises de possession, etc.

L'ordre public est strictement du domaine civil ; c'est à l'Etat et aux autorités civiles qui en émanent que revient le droit d'employer la force publique (6).

Ces diverses autorités agissent dans l'exercice de ce droit comme représentants de l'Etat et en fonction de la mission qu'ils remplissent. Les Maires, par exemple, utilisant la force publique, agissent comme représentant l'Etat et non comme représentants de la Commune qu'ils administrent.

L'emploi de cette force est minutieusement réglementé ; le législateur a voulu placer l'emploi de la force publique ou police dans un cadre strictement légal ; il est à noter que l'étendue de ce droit dépend de la parcelle d'autorité qui revient à chacune des autorités de la

(5) C.E., 24 décembre 1909, PLUCHARD, D. 1911, 3, 130. C'est la première fois que les services de la police voient leur responsabilité engagée pour mauvais fonctionnement des services.

(6) Les autorités qui détiennent le droit de la force publique sont : le Chef de l'Etat, les membres du Gouvernement, les Préfets, Maires, les autorités judiciaires, Commissaires de police, les Officiers de police, officiers, sous-officiers de Gendarmerie, agents des Douanes, Eaux et Forêts...

police ; plus on descend dans la hiérarchie, plus ce droit se trouve limité.

La force publique est un instrument redoutable, il est aisé de le concevoir, et l'Histoire apporte souvent la preuve d'un Gouvernement qui utilise la force publique ou la police pour se livrer à des actes arbitraires, dans le but de violer les lois et la Constitution, bref, pour changer de régime.

Le législateur de la Révolution a compris ce danger ; il a pris à ce sujet des précautions : il a établi une nette séparation entre les autorités qui possèdent le droit de mettre en mouvement les autorités de police et les agents qui constituent cette force et qui sont les simples agents d'exécution : cette séparation est comparable à celle des ordonnateurs et des comptables dans le domaine de la responsabilité publique.

Ce principe de séparation a comme corollaire la séparation de la force civile et militaire et la subordination de l'une à l'autre.

Dans la période féodale, les seigneurs concentrent les pouvoirs civils et militaires dans leurs mains ; sous la royauté, les agents royaux cumulent ces pouvoirs ; il faut arriver ensuite aux intendants qui absorbent les fonctions de justice, finances et police, ils forment le contrepoids des gouverneurs investis des pouvoirs militaires ; il faut attendre la Révolution pour voir nettement posé le problème de la séparation des pouvoirs civils et militaires.

Avec la Révolution, le pouvoir civil reçoit le droit de décision et la force publique est chargée de l'exécution des décisions : se trouve ainsi posé le principe fondamental de la subordination du militaire au civil.

Cette subordination du militaire au civil figure dans la loi martiale du 20 octobre 1789 et dans la loi du 8-10 juillet 1791, 26 juillet 1791 et loi du 3 août 1791 .

Le législateur a voulu maintenir l'armée au service de la Nation ; il a voulu interdire les entreprises de domination que certains chefs militaires peuvent commettre aisément, ayant l'habitude du commandement et connaissant l'esprit de discipline de leurs hommes.

La force armée, y compris les C.R.S., ne peut être mise en mouvement que sur réquisition ; cette réquisition confère aux forces armées le caractère de la force de police, caractère qu'elles ne possèdent

pas en permanence. Ce principe est une des règles constitutionnelles qui s'est trouvée posée le jour où est apparue la nécessité de séparer nettement le civil du militaire.

Prééminence de l'autorité civile dans le domaine de l'ordre public, séparation nette des autorités civiles et militaires, subordination de l'une à l'autre (7), nécessité d'une réquisition pour la mise en mouvement de la force publique, sont autant de principes qui démontrent clairement que le pays vit sous un régime de légalité, sous un régime civil et non militaire.

La procédure de réquisition est une garantie fondamentale de cette légalité. Il est utile de rappeler de tels principes, surtout à notre époque, où l'on est parfois tenté de ne plus reconnaître la véritable raison d'être d'une règle de droit. En effet, même dans les débats parlementaires, on semble méconnaître parfois ou oublier les fondements constitutionnels d'un régime légalement établi.

B. — La responsabilité administrative de la force publique

La mise en mouvement de la force publique restreint les droits des individus, son action se trouve justifiée si un motif basé sur l'ordre public de la société est en jeu, mais cette activité doit se limiter strictement au maintien ou au rétablissement de l'ordre.

Si l'activité des services de la force publique sort de son domaine, outrepassé ses droits, les services de police, ou force publique, n'engageront-ils pas leur responsabilité au cas où ils auront provoqué un dommage ?

Si, pour un motif d'ordre public d'intérêt général, les services de police ne peuvent agir, doivent-ils demeurer inactifs ? En d'autres termes, leur inaction est-elle toujours répréhensible ?

Leur responsabilité enfin, pourra-t-elle être engagée au cas où ayant bien agi, et dans un unique but d'intérêt général, elle a provoqué directement un préjudice ?

Dans une opération de police sur la voie publique ayant pour but de faire cesser un trouble de l'ordre public, les agents tuent ou

(7) Loi du 6-12 décembre 1790 : « La force publique est essentiellement obéissante, nul corps armé ne peut délibérer ».

blesse un particulier. La responsabilité des services de police pourra-t-elle être mise en jeu vis-à-vis des victimes ? ;

Ainsi, il se pose en droit public, comme en droit privé, de nombreux cas de responsabilité. L'Etat, par le fonctionnement de ses différents services de police, peut causer fréquemment des dommages de nature très diverse. Les personnes physiques, comme les personnes morales, peuvent être lésées par des interventions de police, par des agissements irréguliers, arbitraires, maladroits, des agents, et même par leur inaction.

Bien plus, même en dehors de toute faute, de toute erreur, les services de police peuvent aussi occasionner des préjudices aux personnes ou aux biens.

La marche continuelle d'un service important et indispensable comme celui de la police peut fréquemment provoquer des accidents, causer la mort, l'invalidité ou l'incapacité, non seulement du personnel qu'il emploie, mais encore des tiers qui ne participent aucunement au service du maintien de l'ordre, voire même de personnes qui sont étrangères à l'opération de maintien de l'ordre.

Les services de police sont intimement liés à la vie du pays. C'est quotidiennement que nous voyons l'activité de la police être la cause directe de dommages occasionnés aux administrés. C'est un véhicule de la police qui renverse et blesse gravement un piéton, c'est un agent de police ou un inspecteur qui tue ou blesse gravement un passant au cours d'une opération de police portant sur un contrôle d'individus sur la voie publique ; ce sont parfois des mesures de sécurité qui se révèlent insuffisantes dans une manifestation et qui arrivent à rendre possibles des dommages, quelquefois considérables, aux particuliers, aux biens, ou aux collectivités.

Comment ces erreurs, ces défaillances de la Police mettront-elles en jeu la responsabilité administrative ?

QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE ?

La responsabilité administrative vise essentiellement à rétablir par une réparation en dommages et intérêts, un équilibre rompu par les services publics au détriment d'un particulier. Si le terme

« responsabilité » n'est pas soigneusement défini, il peut prêter à certaines ambiguïtés.

Quand on parle de responsabilité pénale, on suppose un individu libre d'agir qui a manqué à son devoir ; la responsabilité est alors soudée à l'imputabilité morale et à l'idée de faute. Elle implique un blâme pour celui qui est responsable et la sanction se proportionne à sa faute.

Dans les relations soumises au droit privé, la survenance d'un dommage pose un problème de responsabilité et le droit privé détermine avec précision qui supportera les conséquences de l'acte dommageable ; c'est la victime, l'auteur de l'acte ou enfin une tierce personne.

Historiquement, la responsabilité a eu un caractère pénal. Elle entraînait alors une sanction indépendante de la réparation du préjudice provoqué par l'acte dommageable. De nos jours, la responsabilité pénale est réellement séparée de la responsabilité administrative ou civile.

La responsabilité administrative, par contre, entraîne l'obligation de réparer le préjudice, mais rien que le préjudice. Cette responsabilité s'est progressivement dégagée des éléments d'appréciation morale qui, à certaines époques, pouvaient la conditionner. La responsabilité administrative ne résulte pas d'une faute morale, mais d'une faute contre le droit ou les règles techniques du service.

Il s'agit de deux notions très différentes.

Il vaudrait mieux, dans ce domaine de la responsabilité administrative, ne pas parler de faute, car l'emploi de ce terme implique la recherche d'intention mauvaise ou de motif immoral. Or la « faute juridique » qui entraîne la responsabilité administrative est tout simplement un acte contraire au droit, contraire aux règles que l'on est tenu d'observer.

Enfin, cette responsabilité administrative, cette obligation de réparer existe dans certains cas en dehors de toute faute juridique, en l'absence même de tout acte contraire au droit. La réparation est due du moment qu'un acte a causé un dommage : la relation de cause à effet entre l'acte et le dommage entraîne la responsabilité administrative de l'Etat.

*
**

Cette notion de responsabilité administrative est avant tout une création jurisprudentielle depuis que le Tribunal des Conflits a affirmé que la responsabilité administrative ne pouvait se fonder sur les dispositions du Code Civil (Blanco) (8) ; le Conseil d'Etat l'a édifiée en toute liberté et en dehors de tout texte législatif ; il y a certes des lois qui consacrent la responsabilité de la puissance publique, mais elles ne visent que des cas particuliers. La théorie générale du droit commun de la responsabilité administrative se trouve dans les arrêts du Conseil d'Etat.

Cette œuvre prétorienne de la Haute Juridiction Administrative est extrêmement souple et mobile, et par conséquent il sera difficile de l'enfermer, par synthèse, dans des formules uniques.

Dans les dernières années du XIX^e siècle, le Conseil d'Etat s'est attaché à renverser le principe traditionnel de l'irresponsabilité.

Avec le XX^e siècle, nous assistons à un grand effort d'extension de la responsabilité administrative et actuellement on voit souvent apparaître de nouveaux arrêts significatifs marquant de nouvelles conquêtes. Il y a des arrêts célèbres du Conseil d'Etat qui sont, dans l'histoire de la pensée et des institutions juridiques, aussi marquants que des textes législatifs importants. Tels, en matière de police, les arrêts Tomaso Greco (1905), Couitéas (1923), Lecomte Daramy (1949).

Cette théorie est si féconde qu'elle arrive à influencer le mouvement législatif. Les textes législatifs qui ont subi l'empreinte de la Jurisprudence du Conseil d'Etat ne sont pas rares.

Il n'est pas douteux non plus que la Jurisprudence du Conseil d'Etat ait eu une certaine influence, difficile à déterminer, sur les solutions de la Jurisprudence judiciaire. Le contentieux administratif a certainement ouvert des voies aux tribunaux judiciaires, principalement en ce qui concerne l'interprétation de l'art. 1384 du Code Civil.

La responsabilité administrative de la police forme une branche du contentieux administratif très importante ; les espèces sont de

(8) T.C., 8 février 1873, BLANCO. D. 1873, 3, 17. Concl. DAVID.

plus en plus nombreuses : il suffit de feuilleter les recueils des arrêts du Conseil d'Etat pour s'en rendre compte.

La généralisation de la responsabilité administrative apparaît avec les arrêts Rottschild (1855) et surtout Blanco (1873). Désormais, la responsabilité de l'Etat est admise en raison d'un dommage causé en vertu d'un principe aussi général que celui de l'article 1384 du Code Civil, mais non écrit. L'Etat reconnaît son obligation de réparer, non à raison de textes généraux, non à raison du droit commun, mais à raison de principes qui dominent le fonctionnement des services publics.

Cette responsabilité ne s'est pas étendue tout de suite à toutes les activités. Longtemps les services de police furent tenus complètement à l'écart de cette responsabilité administrative.

En 1905, on assiste, non pas à une évolution, mais à une transformation de la Jurisprudence ; le point de départ est l'arrêt Tomaso Greco. Désormais, il existe une responsabilité pour un acte dans lequel s'est manifestée, non pas la gestion, mais la police, expression nette de la puissance publique.

Toutefois, si le Conseil d'Etat a unifié sa Jurisprudence concernant le fondement de sa responsabilité administrative, il ne l'a pas unifiée concernant les conditions de cette responsabilité ; il fait appel, pour juger réparable le fait dommageable, à plusieurs idées différentes.

Il s'agit de l'idée de faute et de l'idée de risque ou de dommage anormal.

*
**

La source la plus habituelle de la responsabilité administrative est l'idée de *faute*.

Le Conseil d'Etat n'applique pas l'article 1384 et suivants du Code Civil. Par contre, il admet un principe d'équité de droit naturel selon lequel l'auteur d'une faute doit réparer le dommage causé.

La faute administrative résultera de l'organisation ou du fonctionnement défectueux du service. Il faut que le service de police ait été organisé ou ait fonctionné dans des conditions inférieures à la moyenne, c'est-à-dire à ce que l'on peut raisonnablement exiger de lui avec les imperfections qui lui sont inhérentes.

En conséquence, cette notion de faute, cette insuffisance d'organisation, cette défectuosité dans le fonctionnement du service va être très variable suivant les services et même suivant les circonstances.

Il existe une autre condition de responsabilité de l'Etat, c'est le risque.

Le risque est une des conditions de la responsabilité administrative. Ici, l'idée fondamentale invoquée est celle de l'égalité devant les charges publiques déjà formulée dans l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen ; cette égalité veut non seulement qu'il y ait une égalité devant l'impôt, mais encore devant toutes les charges, quelles qu'elles soient.

Le Conseil d'Etat admet même que si l'accident est fortuit, l'individu qui en est victime doit être dédommagé parce qu'il a été victime d'un risque résultant de l'existence même d'un service public et le risque pour tous les citoyens doit être égal. Il ne doit pas, par suite de circonstances malheureuses, peser sur l'un ou quelques-uns d'entre eux.

Cependant, il convient de le préciser ici, la notion de risque n'est admise par la Jurisprudence que s'il est considéré comme engendrant la réparation d'un préjudice, que s'il est exceptionnel et s'il dépasse les risques normaux et ordinaires résultant du fonctionnement habituel des services publics (telles les circonstances exceptionnelles — armes ou engins dangereux).

Tels sont les principes essentiels de la responsabilité administrative. Comment ces règles vont-elles se répercuter sur le fonctionnement des services de police ?

*
**

En ce qui concerne la police, il faut le noter avec soin, toute illégalité, toute irrégularité, toute erreur dans le fonctionnement des services de police n'engage pas nécessairement la responsabilité du service. Il faut en effet un certain degré de gravité de la faute. C'est seulement l'existence d'une faute lourde qui met en jeu la responsabilité de l'Etat en matière de police. Il faut une illégalité, une erreur grossière et évidente, une irrégularité flagrante et manifeste.

Si le Conseil d'Etat retient seulement la faute lourde dans l'emploi de la police ou force publique, c'est dans le seul but de ne pas paralyser ce service par l'appréhension d'une erreur, d'une illégalité ou irrégularité qui peut être involontaire dans la délicate mission du maintien de l'ordre.

C'est ce qu'exprimait clairement le Commissaire du Gouvernement Detton dans ses conclusions sous l'arrêt Benjamin (9).

« La police de l'ordre public intéresse aujourd'hui plus que jamais non seulement la tranquillité, mais la sécurité publique ; le maintien de l'ordre exige une fermeté, un sang-froid et une liberté d'esprit dans lesquels on peut être conduit à des collisions dont les conséquences sont imprévisibles. Il s'agit d'un service de sécurité publique dont la gestion est délicate et qui peut demander des décisions rapides dans des circonstances difficiles ; c'est pour cette raison qu'on ne saurait rendre ce service responsable d'une faute légère.

Cette remarque ne vaut pas seulement pour des fautes commises dans le feu de l'action, par exemple au cours de la répression d'un désordre, mais encore pour des décisions administratives prises sous la menace plus ou moins proche de troubles graves. Dans ce cas comme dans l'autre, les autorités de police doivent avoir les coudées franches. Au seul cas d'une faute lourde, la responsabilité de la police sera certainement engagée. »

Par ailleurs, dans ses conclusions sous l'affaire Garcin (10), le Commissaire du Gouvernement Latournerie déclarait : « Il est certain que pour tout ce qui touche à la protection et à la sécurité publique, il ne suffit pas d'une faute quelconque pour qu'il y ait lieu à indemnité ; soit que le Conseil d'Etat ait tenu compte de la complexité et de la difficulté des tâches qui incombent aux services qui sont chargés d'assurer l'ordre, la protection, la sécurité, soit qu'il craint de restreindre leur liberté d'action et de décourager les initiatives par l'appréhension d'indemnité sanctionnant les fautes les plus légères, le Conseil d'Etat en pareille matière exige soit la faute

(9) C.E., 3 avril 1936, BENJAMIN.

(10) C.E., 23 janvier 1931, GARCIN. Concl. LATOURNERIE, note BONNARD ; S. 1931/1/97 ; Dp 1931/3/17 ; Gaz. Pal. 1931/1/643.

lourde, soit, comme disent d'autres arrêts, la faute d'une exceptionnelle gravité ou d'une manifeste et particulière gravité. »

Mais, si l'expression est différente, l'idée paraît bien identique, ou du moins la différence des expressions ne fait que traduire une nuance, une différence de degré.

Ce qui n'est pas douteux, c'est qu'en matière de police, pour engager la responsabilité de l'Etat, la faute doit présenter un tel caractère d'évidence et de gravité que le service est inexcusable de l'avoir commise (11).

*
**

Mais s'il est certain que l'Etat peut être déclaré responsable à raison de fautes lourdes commises par la police dans son emploi, il n'en reste pas moins certain que n'importe quelle faute ne suffit pas à engendrer cette responsabilité. Celle-ci n'est « ni générale ni absolue » ; elle a ses règles particulières qui varient suivant les besoins du service ; le principe de l'arrêt Blanco est tout spécialement vrai en cette matière.

Il résulte en effet des décisions du Conseil d'Etat que, non seulement les fautes commises dans le fonctionnement des services de police doivent présenter un certain degré de gravité pour que la puissance publique soit responsable des dommages qui en découlent, mais encore les exigences du Conseil d'Etat en ce qui concerne ce degré de gravité *varient* suivant l'activité à laquelle se livrait le service de police lorsqu'il a commis une faute qui lui est reprochée.

On ne peut donc même pas dire qu'en matière de police, le Conseil d'Etat exige que les fautes présentent tel ou tel degré de gravité,

(11) Un agent de police adresse, dans la rue, à la demoiselle DUCAS, une interpellation outrageante, alors qu'aucun fait imputable à l'intéressée ne pouvait motiver l'acte de l'agent. Le C.E. estime que cet agent et son supérieur qui lui a donné l'ordre ont commis une faute grave de nature à engager la responsabilité de l'Etat. C.E., 21 février 1936, Demoiselle DUCAS.

Si l'Administration de la police laisse sans application un règlement, le C.E. pourra estimer que cette tolérance administrative ne constitue pas une faute assez lourde pour qu'elle soit réparable. La faute n'est pas assez lourde qui consiste à laisser effectuer sur la voie publique des ventes non autorisées, l'autorité de police permettant ainsi de concurrencer le concessionnaire. C.E., 12 oct. 1934, SISKIND.

les exigences du Conseil d'Etat varient en effet avec les diverses activités de police.

On peut poser ce principe général que, pour chaque activité de police, le Conseil d'Etat exige, pour déclarer responsable la puissance publique, une faute plus ou moins grave suivant les difficultés plus ou moins grandes que présente cette activité et suivant son importance sociale, c'est-à-dire suivant l'intérêt qu'il y a au point de vue social à laisser planer sur le service de police une menace de complications contentieuses à l'occasion de cette activité. On ne peut pas donner, dans l'abstrait, une définition de la faute lourde. La gravité de la faute ne peut s'apprécier qu'au regard des circonstances *in concreto*.

Si cette activité est aisée, le moindre manquement pourra revêtir une gravité suffisante pour engager la responsabilité ; s'il s'agit d'une activité présentant des difficultés, une faute lourde est exigée ; une faute d'une particulière gravité si l'activité est très difficile.

La responsabilité du fait de la police forme, au sein de la théorie générale de la responsabilité, une matière originale et spécifique ; nulle part ailleurs, on ne voit une telle diversité de règles qui n'excluent en rien la précision et l'équité, variant suivant les besoins, les moyens et les circonstances de fonctionnement du service. En somme, chaque activité de police a ses règles propres dans le cas de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat.

Cette responsabilité administrative de la police ne ressemble en rien à la responsabilité des membres de l'Enseignement, des Travaux Publics ou du service médical. Pourquoi ?

L'ensemble des services de police est dominé par l'idée du but à atteindre qui est l'ordre public. Cette notion d'ordre public s'analyse ici d'une façon concrète par la sécurité, la tranquillité et la salubrité. Ce caractère finaliste donne à la police une souplesse remarquable. Il appartient aux autorités de police, sous le contrôle du « juge », de déterminer leurs propres pouvoirs, leur propre manière d'agir, après une appréciation judicieuse et intelligente du but poursuivi.

On ne peut pas dire que la police devra agir seulement lorsqu'une loi ou un règlement lui auront donné compétence, mais elle devra s'abstenir d'agir si une loi lui interdit l'action ; c'est dire qu'elle a le pouvoir d'agir spontanément si elle juge la possibilité d'un trouble.

Pour accomplir sa tâche, elle possède toute une gamme de moyens qui vont des moyens préventifs au plus libéral et au plus autoritaire. Elle a la faculté de s'adapter à toutes sortes de situations ; elle juge de l'opportunité de son action, mais elle ne peut et ne doit intervenir que dans la mesure où il existe un trouble ou une menace de trouble de l'ordre public qui forme une condition de la légalité de son activité ; si l'action de la police ressortit au domaine de l'opportunité, elle n'est pas, pour autant, purement discrétionnaire. Elle tendra à avoir la juste connaissance des faits et la topographie des lieux. Elle jugera les mesures nécessaires et proportionnées à la gravité du désordre à empêcher, ou de l'ordre à rétablir.

Ce caractère du pouvoir d'adaptation met en relief la souplesse d'action des services de police. Rien n'empêche de croire que cette spécificité de l'activité de la police n'a pas entraîné une adaptation des règles générales de la responsabilité administrative de ce service.

Nous venons d'établir la notion de responsabilité administrative, et les conditions de responsabilité de la police. Il nous reste à envisager la répartition de cette responsabilité.

Sur le patrimoine de qui l'indemnité va-t-elle être prélevée ? Qui va supporter le poids de la réparation ? A qui les victimes d'un dommage causé par le fonctionnement des services de police vont-elles pouvoir s'adresser ?

Ici, l'on rencontre deux conceptions tout à fait différentes : on peut déclarer que, si le service de police a mal fonctionné, c'est parce qu'un ou plusieurs agents ont, par leur attitude, provoqué le dérangement ou le dérèglement du service. En conséquence, ce serait le fonctionnaire de police coupable de négligence ou, éventuellement, d'une faute plus grave encore, qui devrait être tenu pour responsable.

Cette manière de voir n'a rien d'utopique ou de déraisonnable. Elle est adoptée en Angleterre où les poursuites n'ont pas lieu contre l'Administration, mais contre les agents eux-mêmes. Plus exactement, le système britannique ne connaît pas l'existence d'une administration de la police personnifiée avec son droit propre. C'est l'agent de police qui est responsable dans les termes de droit commun.

Cette indication nous montre que telle ne peut pas être la conception française sur ce point.

Sans doute, on peut invoquer contre la responsabilité personnelle de l'agent différentes raisons.

La première, la plus pratique, est que l'agent de police risque de ne pas être en mesure, avec ses modestes ressources, d'indemniser la victime d'un mauvais fonctionnement de service public. En Angleterre, on use d'un subterfuge : c'est le Trésor qui indemnise la victime en se substituant à l'agent ou en le remboursant. Assez récemment, le Gouvernement Travailleiste a établi un système général d'assurance pour les fonctionnaires contre ce genre de risques.

Une autre raison que l'on donne volontiers en France, est que si l'agent devait payer chaque fois que le service fonctionne mal, on ne trouverait plus de fonctionnaires. C'est un argument de valeur douteuse si on songe au prestige de la fonction publique sur l'esprit français. En tout cas, argument médiocre par rapport à celui qui est essentiel : la responsabilité ne peut être ordinairement celle des agents de police, simples organes, mais celle de l'Etat et de son patrimoine.

En conséquence, de façon normale, en cas de mauvais fonctionnement des services de police, la responsabilité ne pèsera pas sur l'agent, mais elle tombera en principe sur l'Etat. L'agent n'agit pas dans son propre intérêt et pour son propre compte, mais dans l'intérêt général et pour le compte de l'Etat.

Mais doit-on écarter toute espèce de responsabilité individuelle des agents des services de police ? Ici, il faut introduire une distinction essentielle dans l'évolution de notre droit administratif. Il faut discriminer, d'une part :

- ce qui revient au fonctionnement défectueux du service pour la « faute de service »,
- et, d'autre part :
- ce qui revient, ce qui incombe directement aux agents de ce service pour « faute personnelle ».

En France, en vertu de l'art. 75 de la Constitution de l'An VIII, jusqu'en 1870, la mise en cause des agents publics était subordonnée à une autorisation spéciale donnée par le Conseil d'Etat. Quand un particulier voulait poursuivre un agent, il devait saisir le Conseil

d'Etat qui accordait ou refusait l'autorisation de poursuivre les agents en responsabilité devant les juridictions judiciaires.

Il y avait là une procédure analogue à celle de la levée de l'immunité parlementaire. Elle comportait de graves inconvénients parce que, en fait, le Conseil d'Etat refusait généralement l'autorisation.

Ce système a été critiqué tout au long du XIX^e siècle, et malgré tout ses détracteurs furent impuissants à le bouleverser en période de paix ; il a fallu la tourmente de la guerre de 1870 pour qu'il puisse s'écrouler avec le tourbillon de la chute du régime impérial : l'un des premiers actes du Gouvernement de la Défense Nationale fut de remplacer l'art. 75 de la Constitution de l'An VIII par le décret-loi du 19 septembre 1870.

Pendant quelques années, on crut que cette abrogation permettait de poursuivre les agents, sans réserve, devant les Tribunaux judiciaires. S'il en avait été ainsi, on risquait de supprimer la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires.

Le 30 juillet 1873, le Tribunal des Conflits a rendu un arrêt d'une extrême importance, l'arrêt *Pelletier* (12) qui établissait que les fonctionnaires ne pouvaient être poursuivis devant les Tribunaux judiciaires que si l'acte qui leur était reproché était tellement irrégulier que l'on ne pouvait pas le considérer comme un acte revêtant le caractère administratif, mais comme une sorte de « voie de fait ».

Par contre, si l'acte ne présentait pas une gravité particulière, s'il constituait un acte administratif selon une « règle de compétence absolue et d'ordre public », il était donné aux Tribunaux administratifs d'en connaître. Mais alors ce n'était pas l'acte de l'agent qui était jugé, mais la responsabilité de l'Administration.

A ce moment apparaît une distinction entre « la faute personnelle » et la « faute de service ». Mais, sur la définition de ces fautes personnelles et de service, la doctrine et la jurisprudence ont sensiblement évolué.

Selon Lafferrière, l'acte personnel est celui dans lequel apparaît l'homme avec « ses faiblesses, ses passions, ses imprudences », et non

(12) C.E., 30 juillet 1873. PELLETIER (déjà cité).

pas l'Administration qui peut, elle aussi, être sujette à erreur, mais dont l'activité est impersonnelle.

Plusieurs conceptions de la faute personnelle ont été données. Certains auteurs y voient une faute *détachable*, c'est-à-dire une faute qui peut se séparer de l'activité normale des services de police : l'expression de faute détachable est souvent employée dans la Jurisprudence actuelle.

D'autres ont soutenu que la faute personnelle consistait dans une faute lourde ou dans une faute incluse ; dans ce cas, la faute personnelle est alors intégrée dans la faute de service.

D'après les conceptions de la faute lourde et de la faute détachable, la faute personnelle et la faute de service s'avèrent donc différentes l'une de l'autre.

La faute personnelle est poursuivie devant les Tribunaux judiciaires et jugée suivant les règles du droit commun, tandis que la faute de service est poursuivie devant les Tribunaux administratifs et jugée suivant les règles du droit administratif.

Sans que la distinction entre faute personnelle et de service ait été abandonnée, les conséquences qui en étaient déduites ont été singulièrement altérées lorsque la Jurisprudence a admis la théorie du cumul des responsabilités qui découle directement de la théorie de la faute incluse développée par Duguit.

Cette précision de la Jurisprudence est survenue à la suite de nombreux arrêts qui la laissait entrevoir. C'est l'arrêt *Anguet* (13) qui en fait la première application, application reprise dans l'arrêt *Lemonnier* (14).

Dans cet arrêt, il s'agit d'un tir sur un but flottant, qui est mal ajusté et provoque un accident. Un promeneur est atteint par une balle égarée. Il présente une action en réparation, et devant la Jurisdiction judiciaire contre le Maire jugé personnellement respon-

(13) C.E., 3 février 1911, *ANGUET*, 1911, S. 1911, 3, 137. Note *HAURIOU*.

Il est à noter que le Commissaire du Gouvernement *Romieu*, dans l'*Aff. BARDOT*, déclarait : « Si l'on examine l'hypothèse où l'action est fondée sur une faute personnelle à l'agent, l'Etat peut quelquefois être responsable ; cela arrive si, en dehors du fait personnel de l'agent, on rencontre un défaut de surveillance, une erreur dans les ordres de direction, une violation des règlements » ; l'arrêt *ANGUET* n'a donc rien apporté de nouveau. L'arrêt *ANGUET* est plus connu que l'arrêt *BARDOT*.

(14) C.E., 25 juillet 1918, *LEMONNIER*. *Concl. L. BLUM*. S. 1918, 19, 3, 42.

sable, et devant la Juridiction administrative contre la Commune jugée responsable pour faute de service du fait de la carence de son représentant.

Le Conseil d'Etat, sur les conclusions du Commissaire du Gouvernement Léon Blum, tient la Commune pour responsable, alors qu'il y avait une faute personnelle de la part des autorités de police, car le responsable des services de police n'avait pas pris les mesures nécessaires pour protéger la sécurité des habitants.

Le cumul des responsabilités couramment admis signifie que la responsabilité de l'Etat peut coexister avec la responsabilité de l'Agent lorsque le fait dommageable comporte une faute de service en même temps qu'une faute personnelle de l'agent, ou même lorsque c'est dans le service que l'agent a trouvé le moyen ou l'occasion de sa faute.

Ce cumul peut se produire non seulement quand il y a à l'origine du dommage plusieurs faits, les uns imputables au service, les autres à l'agent, mais encore, ce qui a son importance, lorsqu'il s'agit d'un fait unique qui constitue une faute personnelle accomplie à l'occasion du service. Le service a ainsi « conditionné l'accomplissement de la faute ».

C'est ce qui se produit chaque fois que la faute personnelle se rattache à un acte d'exercice de la fonction, ce qui est une éventualité fréquente. Par exemple, le Conseil d'Etat fait application de cette règle dans le cas où un individu est brutalisé par un gendarme (15). La Haute Juridiction fait une triple constatation :

« Dans les conditions où il a été porté au sieur Boiero des coups qui ont entraîné pour le requérant une incapacité de travail, le gendarme Torjon s'est rendu coupable d'une faute grave. »

« Cette faute est personnelle. »

« Cette faute a été commise dans l'exercice de ses fonctions par le sieur Torjon, elle engage la responsabilité de l'Etat. »

Ainsi, le problème de la responsabilité de l'Etat et de son agent du fait de l'emploi de la force publique forme au sein de la théorie

(15) C.E. 14 février 1936, BOIERO, R., p. 207.
C.E., 18 octobre 1946, GAIOT, R. 238.

générale de la responsabilité administrative une matière spéciale et originale, qui ne manque pas d'intérêt.

Ce qui caractérise la responsabilité de la police, c'est son extrême variété. Suivant les besoins, les moyens, l'importance sociale de ses interventions, chaque branche de la police, chaque activité spéciale bénéficie de règles propres de responsabilité.

Nulle part ailleurs on se trouve placé devant une telle diversité qui est en somme calquée sur un service public qui bénéficie dans son fonctionnement d'une faculté d'appréciation et de souplesse qui lui permet de s'adapter à chaque situation devant un trouble social à prévenir ou à réprimer.

Cette matière a un côté pratique : le nombre des décisions concernant la responsabilité administrative de l'Etat en matière de police prouve nettement qu'il s'agit là d'un service public, indispensable à la vie sociale, et qui touche de très près la vie quotidienne des individus.

C'est pourquoi il ne faut pas s'étonner de trouver en la matière des décisions de jurisprudence récentes novatrices sur des questions d'actualité telles que celles des occupations d'usines, des expulsions locatives, celles de la responsabilité de la police en matière d'émeutes et celles de l'usage des armes et engins dangereux.

Après avoir défini la notion de force publique et de son originalité, la notion de responsabilité administrative de la police, et après avoir exposé le problème du partage de ces responsabilités respectives entre l'Etat et son agent, il est utile, pour mieux comprendre la répartition des responsabilités en matière de police, de se pencher sur l'évolution historique de la responsabilité, tant au point de vue de l'Etat que de ses agents de la force publique.

Ce sera l'objet du chapitre suivant.

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE DE LA RESPONSABILITE
ADMINISTRATIVE DE LA POLICE

Cet examen historique n'est pas superflu, bien que le principe de la responsabilité de l'Etat en matière de police soit actuellement admis sans difficulté.

Toutefois, si l'on veut bien comprendre les conditions exigées par la Jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits, pour qu'un administré lésé par le fonctionnement défectueux des services de police puisse obtenir une juste et équitable réparation, si l'on veut rechercher les modalités de la répartition et du partage de la responsabilité de l'Etat et de ses agents, il faut jeter un regard en arrière, car il est évident que, dans bien des cas, c'est l'Histoire qui nous fournit une bonne part d'explication.

La responsabilité de l'Etat engagée du fait de l'emploi de la police envisagée sous une perspective historique présente un triple intérêt :

1° Ce droit a évolué en premier lieu du principe de l'irresponsabilité de la puissance publique vers l'acceptation progressive du principe contraire de la responsabilité de l'Etat, conditionnée par la faute et le risque (*Section I*).

2° Ensuite, dans les rapports entre l'Etat et ses agents, s'établit un système de partage de responsabilité provenant de la distinction de la faute de service et de la faute personnelle, fautes qui auront d'abord un développement parallèle, mais qui finiront par se cumuler, c'est-à-dire coexister. Les nombreuses applications du cumul des responsabilités ont amené récemment la Jurisprudence à la mise en jeu de la responsabilité de l'agent, pour faute personnelle envers l'Etat (*Section II*).

3° Enfin, sous nos yeux, se produit un rapprochement entre le droit administratif et le droit privé de la responsabilité (*Section III*).

SECTION I

De l'irresponsabilité de l'Etat à la responsabilité de l'Etat

A) GENÈSE DE LA RESPONSABILITÉ

Au début du XIX^e siècle, l'irresponsabilité de l'Etat est un axiome en matière de police, car la notion de force publique se trouve étroitement liée à la notion de souveraineté de l'Etat. Une puissance souveraine ne peut pas être responsable ; elle n'a de compte à rendre et de réparation à donner à personne. « La souveraineté est le propre de s'imposer à tous sans compensation » (1).

Si la Révolution a mis fin à bien des abus, elle a fait siennes certaines doctrines qui avaient cours sous l'ancien régime ; c'est le cas, en matière de l'irresponsabilité de l'Etat. L'apparition de tout nouveau régime n'implique pas nécessairement de changement complet dans tous les domaines ; il n'y a jamais rupture totale avec le passé.

Le roi est souverain ; il ne peut mal faire ; il est infaillible ; la notion de souveraineté implique comme corollaire l'irresponsabilité ; cette théorie est adoptée par la Révolution ; il y a alors simplement transfert de souveraineté de la tête du Roi sur la Nation ; en somme, la souveraineté change de titulaire, mais n'affecte en rien les conséquences du principe de l'irresponsabilité.

Avec l'avènement du régime impérial, cette irresponsabilité s'affermirait encore. Toutefois, apparaissent quelques lois éparses qui tendent à organiser la responsabilité de l'Etat dans certains domaines importants de l'activité publique, tel que la responsabilité en matière

(1) DUEZ, *La responsabilité de la puissance publique*, éd. 1938.

de travaux publics (2), tel que la réparation accordée aux victimes de troubles politiques.

Jusqu'à la fin de la Restauration, la responsabilité de l'Etat ne résulte pas de l'application de règles générales, mais seulement de lois spéciales ; la responsabilité administrative reste exceptionnelle, mais à partir du milieu du XIX^e siècle, ces solutions fragmentaires ne répondent plus aux nécessités sociales. L'activité des services publics commence à se manifester dans trop de domaines pour que les particuliers consentent à subir sans protester des dommages que le fonctionnement de ces services peut provoquer.

Les victimes vont alors saisir tantôt les Tribunaux judiciaires, tantôt les Tribunaux administratifs. Il surgit alors une sorte de concurrence entre les Juridictions : les Tribunaux Civils invoquent les règles du Code Civil, art. 1384 et suivants du Code Civil. De son côté, le Conseil d'Etat affirme qu'il est seul compétent pour appliquer les règles propres au droit public concernant la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement des services publics (3).

Ces idées reçurent l'accueil de la Cour de Cassation dont les membres sont imbus de la doctrine civiliste ; bien plus, elle prétendait en déduire une solution du problème du partage des compétences administrative et judiciaire. Mais le Conseil d'Etat ne voulut pas suivre cette voie ; il affirma vigoureusement sa compétence pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat et, de ce fait, écarta délibérément l'application des règles civiles.

Ce désaccord aigu entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat fut tranché par le Tribunal des Conflits dans le célèbre arrêt

(2) Loi du 28 Pluviose An VIII.

(3) La conception civiliste est caractérisée par le fait que la responsabilité de l'Etat trouve son fondement dans l'application de l'art. 1384 et suiv. du Code Civil, texte qui consacre la responsabilité du maître et du commettant, à raison des dommages causés par ses employés dans les fonctions dans lesquelles ils sont cantonnés. La responsabilité de l'Etat apparaît alors comme le résultat de la transposition de l'art. 1384 dans le service public ; l'Etat assimile à un commettant les droits et les devoirs de son agent et il se considère comme l'employeur. Cette conception a rencontré en doctrine de nombreux partisans dans la majeure partie du XIX^e siècle parmi les civilistes principalement. Quand ils abordent la question de la responsabilité de l'Etat, ils l'examinent sous l'angle de l'art. 1384 et la soumettent à l'application pure et simple de cet article.

Blanco (4) qui reprenait la formule exprimée dans l'arrêt Rottschild (5).

« La responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour dommages
« causés aux particuliers par le fait de personnes qu'il emploie
« dans les services publics, ne peut être régie par les principes qui
« sont établis dans le Code Civil concernant les rapports des parti-
« culiers à particuliers. »

Le Tribunal des Conflits faisait ainsi prévaloir la thèse du Conseil d'Etat, et c'est à partir de cette date que la responsabilité de l'Etat échappe à l'emprise de l'art. 1384, en même temps qu'à toute revendication de compétence judiciaire, sauf textes contraires.

Il ne faut pas méconnaître les services que le système civiliste a pu rendre aux victimes des dommages en droit public ; il a constitué comme une brèche à l'irresponsabilité ; il permettait en effet la substitution du patrimoine administratif à la responsabilité personnelle de l'agent, souvent illusoire.

Toutefois, l'insuffisance pratique du Code Civil est évidente en droit public ; la conscience juridique cherche à protéger les administrés des conséquences d'un fonctionnement défectueux ou irrégulier qui n'implique pas toujours une faute d'un agent déterminé.

L'article 1384 ne peut pas conduire à une véritable indemnité si la victime ne peut désigner l'agent déterminé qui est l'auteur de la faute.

Le Code Civil exige le fait de l'homme, et il ne prévoit que des rapports de droit civil entre personnes privées dont l'une emprunte le concours de l'autre. Par contre, l'Etat fait appel à l'activité des agents pour gérer un service de police dans l'intérêt général. Cette situation est bien différente.

Est-ce que les rédacteurs du Code Civil ont voulu étendre l'application du Code Civil ? Si cette extension avait été envisagée par eux, ils l'auraient formellement consacrée. Mais les rédacteurs du Code Civil ont exprimé nettement leur but de ne poser que des règles de droit privé et de ne les appliquer au droit public qu'en vertu de dispositions expresses. Il est difficile de penser que le Code

(4) T.C., 8 février 1873, BLANCO. D. 1873, 3, 17.

(5) C.E., 6 décembre 1855, ROTTSCHILD, R. 707.

Civil ait voulu consacrer la responsabilité de l'Etat à une époque où l'irresponsabilité apparaissait dans toute sa rigueur.

Les rapports juridiques existant entre l'Etat et ses agents ne ressemblent pas à ceux qui lient le commettant et son préposé. Les agents de l'Etat ressortissent au droit public et les rapports s'analysent en dehors de tout élément contractuel comme des situations légales et réglementaires. L'extension par analogie des articles du Code Civil est impossible dans presque tous les cas de responsabilité de l'Etat.

La théorie civiliste n'a été qu'un moyen d'attente que le Conseil d'Etat devait rejeter pour rechercher et construire une théorie propre et autonome. Il s'y est employé et ce n'est que dans les toutes dernières années du XIX^e siècle, la question de compétence liquidée, qu'il est parvenu, après de nombreuses hésitations et de prudents tâtonnements, à édifier la théorie de la faute de service.

A cette époque, la théorie de l'irresponsabilité est ébranlée ; les idées démocratiques prennent de plus en plus d'extension : si on veut maintenir à l'Etat son prestige, on veut aussi protéger l'individu ; ces principes d'équité prennent naissance : l'idée d'égalité des sacrifices exige que si un particulier est lésé il soit indemnisé.

C'est l'époque où le sénateur Béranger déclare : « La conception « d'un Etat impeccable, irresponsable, n'est plus de notre siècle ; « cette prétendue doctrine de l'infailibilité n'est plus de notre « temps ; c'est une thèse féodale que je regrette de voir appliquée « par le Gouvernement » (6).

De plus, des attaques ont lieu contre la distinction des actes d'autorité et de gestion.

Des auteurs ne peuvent s'entendre sur la classification exacte des actes de gestion et d'autorité. Pour l'exécution des actes de police et l'application des règlements, il ne peut y avoir aucune discussion, mais concernant le fonctionnement ou l'emploi des services de police, des divergences naissent car certains s'obstinent à les regarder comme des actes de gestion.

C'est le peu de netteté de cette distinction entre les actes d'auto-

(6) J.O., 12 février 1894, Sénat.

rité et de gestion qui va conduire insensiblement à l'admission de la notion de responsabilité de l'Etat en matière de police.

M. le Doyen Debeyre, dans sa thèse « La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique » écrit : « Cette théorie a le mérite d'être la brèche par laquelle va se glisser la responsabilité ; tant que l'Etat se trouve souverain, quel organisme aurait pu reconnaître sa responsabilité ? »

« Tout change du jour où l'on commence à faire des distinctions et à découvrir des circonstances où l'Etat descend de son piédestal pour se mélanger à la foule des particuliers. Du moment que l'Etat contracte sur le pied d'égalité avec les individus, on ne voit pas pourquoi il ne supporterait pas le lourd fardeau de la responsabilité » (7).

Si, pour la généralité des services publics, la responsabilité de l'Etat est reconnue à partir de l'arrêt Blanco, le XIX^e siècle se termine cependant avec le maintien du dogme de l'irresponsabilité de l'Etat en matière de police.

Les mesures de police administrative, le fonctionnement, même défectueux, irrégulier, arbitraire de la police, entaché d'erreur ou de négligence, ou de maladresse, n'engage pas encore la responsabilité de l'Etat ou de l'Administration communale.

En effet, en 1880, dans un arrêt Biston (8), le Conseil d'Etat déclare : « Le fait que les agents de la force publique n'avaient pas « envisagé de prendre les mesures de police et les dispositions « suffisantes pour empêcher des troubles graves qui ont porté « atteinte à la sécurité et à l'intégrité des particuliers, n'est pas « considéré comme de nature à ouvrir droit à indemnité due par « l'Etat. »

En 1899, le Conseil d'Etat rendait l'arrêt Lepreux (9) ; c'est le dernier arrêt en matière de police où apparaît encore l'irresponsabilité traditionnelle des services de police. Il s'exprime ainsi :

(7) Thèse DEBEYRE, Lille, 1915 : *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique*.

(8) C.E., 5 mars 1880, BISTON. S. 1881, 6, 64.

(9) C.E., 13 janvier 1899. LEPREUX. S., 1900, 3, 1. Note HAURIUO.

« L'Etat n'est pas, en tant que puissance publique, responsable de la négligence de ses agents en ce qui touche les mesures de police. »

Un voyageur traverse une place publique où stationnent des forains, il y a une fête publique dans cette localité, un service d'ordre est organisé ; il est composé de deux gardiens de la paix et d'un brigadier de gendarmerie. Nous sommes en présence de l'exécution d'un service public ; il y a un service d'ordre organisé, et si un accident se produit, ce sera parce que le service d'ordre aura mal fonctionné. Il y a service d'ordre organisé ; de ce fait, il engage la responsabilité de l'Etat aussi bien que les autres services pour la raison suivant : c'est que l'administré compte sur la régularité de ce service, aussi bien que sur celle des autres. L'Etat n'est pas responsable de n'avoir pas organisé le service d'ordre, mais il est responsable de son fonctionnement irrégulier et défectueux.

Continuons l'examen des faits et voyons si le voyageur a subi un accident. Il a reçu une bourre de canon dans l'œil et subi de ce fait une incapacité physique. Cet accident est-il administratif ? Est-il imputable au mauvais fonctionnement du service d'ordre ?

L'exercice de tir au canon est interdit aux forains par ordonnance de police du 24 juillet 1867. Or, à Maisons-Alfort, il était annoncé par affiche et pratiqué ouvertement. Il avait même auparavant causé quelques accidents légers ; les agents du service d'ordre devaient alors relever ce manquement aux règlements, et ils devaient, soit provoquer la fermeture de l'établissement, soit interdire formellement cet exercice dangereux. Il y a donc eu une faute de surveillance du service d'ordre et une négligence dépassant les prévisions normales.

Le service d'ordre a mal fonctionné ; c'est une faute du service de police qui aurait dû être mise à la charge de l'Etat.

Toutefois, le Conseil déclare que l'Etat n'est pas responsable de « la négligence » de ses agents de police.

Il est difficile d'admettre la thèse de l'irresponsabilité devant de tels faits. Si, pendant longtemps, la Jurisprudence a pu formuler la règle que les actes de police n'étaient pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat, on a fini par reconnaître les inconvénients, les contradictions et les conséquences injustes auxquelles pouvait conduire cette formule beaucoup trop absolue.

En effet, les mots « police » ou « mesures de police » sont des mots élastiques. On peut y faire entrer tout le droit administratif, il y a la police de la voirie, police de sécurité, de salubrité, etc... De plus, on ne voit pas en vertu de quel texte le citoyen lésé par un vice de fonctionnement du service de police, ne pourrait obtenir une réparation du dommage subi pour la seule raison que le préjudice provient d'une mesure de police.

On ne comprend guère pourquoi, s'il s'agit d'une mesure de police effectuée dans l'intérêt général, on refuserait toute indemnité au citoyen lésé par la faute de ce service alors que la Jurisprudence a fait de tout temps suite à des actions constatant une faute ou une négligence des agents de l'Etat en matière de police des ports qui est une des formes de la police de sécurité (10).

Après l'arrêt Lepreux, on n'admet pas encore la responsabilité de l'Etat, en matière de police, mais le Conseil d'Etat ne rejette plus brutalement les demandes d'indemnité en raison des mesures de police ; il examine les faits, les espèces qui lui sont soumises. Il se montre plus respectueux des droits des administrés et évite de proclamer avec une rigueur inflexible l'irresponsabilité choquante qui ressemble à un déni de justice.

Le Conseil d'Etat saisi d'une demande en réparation l'examine avec attention pour savoir si elle est fondée, ou bien il décline sa compétence en raison des circonstances de l'espèce, si l'affaire lui a paru devoir être appréciée par l'autorité judiciaire.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat n'oppose plus, *de plano*, une fin de non-recevoir tirée de l'irresponsabilité de l'Etat du fait des services de police, mais au contraire accepte d'examiner les circonstances de la cause, et s'il écarte la responsabilité, c'est parce qu'il considère que les conditions nécessaires pour que la responsabilité soit engagée ne sont pas remplies ou parce que l'action en responsabilité n'a pas été portée devant la Juridiction compétente.

(10) C.E. 6 mai 1881, TYSOCK, R. 469.

C.E. 21 juillet 1882, TUMBULL, 705.

C.E. 27 juin 1890, CHEVU et CROQUELIN, R. 620.

C.E. 18 avril 1902, BRUGALON, S. 1905, 3, 25.

Le Conseil d'Etat, dans l'affaire Giniers, déclare :

« Considérant qu'en raison des circonstances de l'affaire, si la
« requérante se trouve fondée à soutenir qu'elle a été victime d'une
« arrestation arbitraire et d'un retard injustifié apporté à sa mise
« en liberté, ce n'est pas contre l'Etat et devant une juridiction
« administrative qu'elle doit porter son action » (11).

Dans l'arrêt Zimmermann (12), le Conseil d'Etat engage la responsabilité de l'Etat et il alloue une indemnité pour un dommage résultant d'actes provenant d'une autorité de police, ayant les caractères de mesures abusives et tracassières.

Cet état d'esprit ne doit pas paraître une innovation, mais c'est une sorte de retour aux idées qui avaient cours sous le Second Empire. A ce moment-là, la Jurisprudence du Conseil d'Etat était partie d'un principe marqué contre le respect excessif de l'irresponsabilité. Il a ouvert alors largement le prétoire aux actions destinées à protéger les administrés contre les fautes des services publics, y compris la police. Il n'opposait alors, en effet, aucune fin de non-recevoir aux demandes d'indemnité fondées sur le fonctionnement des services de police défectueux ou irréguliers.

C'est ainsi que, dans un arrêt du Conseil d'Etat, Mallet (13), 1870, il statue sur l'indemnité due à un citoyen blessé par l'imprudence d'un gendarme qui avait tiré sur lui en le prenant pour un contrebandier. L'Etat n'a jamais contesté l'action contentieuse concernant les conséquences de cet acte de police défectueux.

Le 16 novembre 1905, un jugement du Tribunal des Conflits dessaisissait l'autorité judiciaire d'une action en dommages et intérêts formée par le sieur Tomaso Greco (14) contre un agent de la force publique, le gendarme Meyrique ; la victime porta sa demande devant le Ministre de la Guerre, sa demande fut rejetée ; il introduisit alors un pourvoi contre la décision du Ministre de la Guerre, devant le Conseil d'Etat.

Il s'agissait d'un accident que l'on prétendait imputer à un gen-

(11) C.E. 5 février 1904, GINIERS, D.P. 1905, 3, 62.

(12) C.E. 27 février 1903, ZIMMERMANN D.P. 1904, 3, 83.

(13) C.E. 6 avril 1870, MALLET.

(14) C.E. 10 février 1905, TOMASO GRECO, S. 1905, 3, 113. Note HAURIU.

darme chargé d'un service d'ordre, et dû à l'insuffisance des mesures prises en vue de faire cesser un trouble de l'ordre public.

Un taureau furieux s'échappe dans les rues de Souk el Arbas (Tunisie) ; la foule se précipite à sa poursuite, un coup de feu est tiré, il blesse le sieur Greco qui se trouvait sur la porte de sa maison ; celui-ci accuse un gendarme d'avoir tiré sans instructions de son chef. Il admettait toutefois que le coup de feu aurait pu être tiré par un inconnu. De plus, il soutenait que cet accident aurait pu être évité si le service d'ordre avait été mieux organisé, et en conséquence l'Etat devait être responsable du préjudice subi.

Mais le Conseil d'Etat rejette sa demande parce « qu'il ne résulte pas de l'instruction que le coup de feu qui a frappé le sieur Greco ait été tiré par le gendarme Meyrique, ni que l'accident dont le requérant a été victime puisse être attribué à une « *faute de service* » dont l'Administration est responsable ».

Cet arrêt marque un renversement de la Jurisprudence sur l'irresponsabilité et un aboutissement de la Jurisprudence qui tendait à son abandon, car, *a contrario*, si la preuve avait été rapportée de la faute de service, alors l'Etat aurait été tenu pour responsable.

B) FAUTE DE SERVICE.

Il est à remarquer que le Conseil d'Etat examine minutieusement tous les faits et toutes les circonstances de l'espèce et qu'il renonce à invoquer le principe traditionnel de l'irresponsabilité qui correspondait autrefois à une simple fin de non-recevoir. La décision du Conseil d'Etat dans l'affaire Greco est la première décision qui envisage la responsabilité de l'Etat consécutive à une « *faute de service* », en raison du fonctionnement irrégulier des services de police.

Avec l'arrêt Tomaso Greco (1905), on assiste, non pas à une évolution, mais à une mutation de la Jurisprudence, c'est-à-dire à une transformation de la Jurisprudence dont le point de départ est la nouvelle orientation de l'affaire Tomaso Greco.

Nous saisissons nettement la portée de cette mutation. En 1899, c'est-à-dire six ans plus tôt, la question s'était posée dans des termes

identiques. Dans l'un et l'autre cas, il y a eu fonctionnement défectueux des services de police (15).

L'arrêt Tomaso Greco est décisif comme l'avaient été autrefois les arrêts Rottschild et Blanco. Le Conseil d'Etat admet que désormais il peut y avoir une responsabilité de l'Etat pour un acte dans lequel s'est manifestée, non pas la gestion, mais une mesure ou un acte défectueux de la police, expression de la puissance publique.

A compter de cette date, la responsabilité de l'Etat est admise pour des actes administratifs ou pour des actes matériels dont l'administration des services publics est l'auteur.

L'expression « faute de service » ne constitue pas une nouveauté. Il faut le souligner.

En effet, Lafferrière, dans son « Traité de Juridiction Administrative », écrit : « Il ne serait pas juste que des particuliers restent victimes d'accidents dont un service public est la cause ou tout au moins l'occasion ».

D'autre part, le Commissaire du Gouvernement Teissier, dans ses conclusions sous l'arrêt Le Berre (16), déclare : « Il y a faute du service public qui a fonctionné à faux ». Il reprenait cette idée dans ses conclusions sous l'arrêt Nivaggioni (17) et il disait : « Une faute de service peut seule expliquer qu'une semblable erreur ait été commise ».

Si on analyse cette expression « faute de service », on est amené à la décomposer : d'une part, l'idée de « service public » et, d'autre part, l'idée de « faute ».

Il est facile de comprendre que l'idée de service public a servi de base à la notion de réparation.

De plus, la responsabilité de l'Etat s'est dégagée dans une transformation parallèle à la responsabilité de l'agent. Ces deux responsabilités ne se cumulent pas.

Il était admis que l'agent de police se trouvait être personnellement responsable, dans les cas où le fait dommageable constituait de sa part une « faute personnelle » et quand il a fallu, au contraire,

(15) C.E., 13 janvier 1899, LEPREUX (déjà cité), S. 1900, 3,1. HAURIUO.

(16) C.E. 1897. LEBERRE, R. 417.

(17) C.E. 1^{er} juillet 1904, NIVAGGIONI.

délimiter le fait préjudiciable dont l'agent ne saurait être responsable et qui restait à la charge de l'Etat, on l'a appelé « faute de service ».

Donc, cette idée de faute de service s'est trouvée employée primitivement pour départager la frontière des deux responsabilités : de l'Etat et de son agent.

En outre, pour que l'Etat soit tenu responsable en raison du préjudice causé, il était indispensable de rattacher ce préjudice, d'une façon certaine, à une activité.

L'exécution des nombreuses missions de la police dans l'Administration moderne est devenue la préoccupation dominante, le fonctionnement de la police est devenu de plus en plus régulier, il tend à rythmer la vie nationale, il est devenu indispensable et il s'impose par sa nécessité sociale. C'est pourquoi il devient une source de responsabilité fréquente pour l'Etat.

Il est donc convenable de rattacher la responsabilité de l'Etat à l'idée du service public, mais le Conseil d'Etat ne dit pas seulement fait de service, il dit faute de service ; il introduit l'idée de faute et l'accouple avec celle de service ; c'est là un point qui mérite de retenir l'attention.

Nous venons d'examiner la naissance de la faute de service en matière de police.

La faute de service constitue une conception autonome originale ; création propre du Droit Administratif, elle ne se présente pas du tout comme une adaptation des idées civilistes. Le Conseil d'Etat ne vise jamais l'art. 1384 du Code Civil. Cette responsabilité due à la faute de service ne relève que de la compétence administrative, sauf dans certains cas très limités dont l'existence est de plus en plus discutée (telles que les voies de fait que nous étudierons plus loin).

La victime, par ailleurs, dans le cas de « faute de service », peut actionner directement l'Etat sans avoir à mettre en cause l'agent de police ; cette responsabilité ne repose pas sur la tête de l'agent pour remonter ensuite à l'Etat : la personne juridique de l'agent n'apparaît pas, il est comme absorbé par l'entreprise de service de police dont il ne constitue qu'un simple rouage ou un simple organe. L'agent, en ce cas, ne se détache pas du service, il fait corps avec lui, il est fondu en lui. Les formules utilisées par le Conseil d'Etat

mettent bien en valeur ce trait et correspondent à la réalité. « Les services de police », « les autorités chargées de la police » ont commis une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Il s'ensuit que la faute du service public n'est pas nécessairement liée à l'idée de faute d'un agent déterminé ou même identifié ; il suffit de relever une mauvaise tenue générale du service auquel le dommage peut être imputable, que le dommage provienne de son défaut d'organisation ou du fonctionnement. « On doit juger le service et non l'agent » (M. le Doyen Bonnard).

Le Commissaire du Gouvernement Latournerie, dans ses conclusions sous l'arrêt Garcin (18), disait :

« L'accident doit être attribué, quelle que soit la responsabilité « personnelle encourue par les agents auteurs du dommage, au « mauvais fonctionnement du service public ».

L'organisation, le fonctionnement défectueux, peut provenir, soit du manque de surveillance, de vigilance de l'agent ; le demandeur n'a pas à prouver que la défectuosité du service est imputable à un agent déterminé. Pour le Conseil d'Etat, l'agent coupable identifié n'a pas à être désigné dans son arrêt ; cette précision est inutile dans un système fondé sur la faute anonyme.

Si la faute se trouve à la base de la responsabilité, encore faut-il qu'elle présente un certain degré de gravité qui sera variable suivant les services, suivant les lieux et les circonstances. C'est avec minutie que le Conseil d'Etat s'attache à délimiter les contours de cette faute de service ; il examine objectivement tous les faits, toutes les circonstances qui l'entourent. Si la faute n'est pas suffisamment lourde suivant les circonstances, suivant les lieux, le Conseil d'Etat rejettera le recours contre le service de police.

Les interventions de la police sont nombreuses et d'une extrême variété, aussi allons-nous rencontrer, en cette matière, des fautes de service qui seront très diverses.

Quels sont les éléments susceptibles de constituer des fautes de service dans le fonctionnement des services de police ?

Le service peut avoir mal fonctionné, et il provoque des blessures ou le décès ; c'est le gendarme qui blesse un individu ; c'est l'agent

(18) C.E. 25 janvier 1931, GARCIN. Concl. LATOURNERIE. S. 1931, III, 98.

qui renverse un passant et le blesse ; c'est l'agent de la force publique qui tue un manifestant, par manque de sang-froid et trop de précipitation.

A côté de ces faits matériels qui sont très fréquents en la matière, on rencontre une responsabilité de l'Etat pour des erreurs se rattachant à des questions d'interprétation juridique erronée, c'est le cas d'un Commissaire de police qui commet une erreur grave en donnant une fausse interprétation d'une ordonnance relative aux mesures conservatoires à prendre concernant les objets mobiliers et l'argent trouvé au domicile d'une personne atteinte de folie et internée dans un hopital psychiatrique (19).

Cette théorie de la faute est d'une importance capitale, comme il est aisé de s'en rendre compte ; en effet, les services de police qui demandent une grande liberté d'action sont susceptibles de commettre de nombreuses erreurs. Il est nécessaire que, grâce à elle, le Conseil d'Etat possède un droit de regard attentif sur le pouvoir de la police pour le maintenir dans la légalité de sa mission.

S'il ne peut donner des ordres, il a la faculté, et même le devoir, de déclarer responsable un service de police qui commettra une faute dans l'exécution de sa mission du maintien de l'ordre, soit qu'il agisse régulièrement, soit qu'il commette une erreur manifeste et grossière, soit qu'il demeure dans l'inaction. Par exemple, l'absence de mesures de protection en vue d'assurer la sécurité des personnes peut constituer une faute grave susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat. Il y a responsabilité pour accidents provoqués par les feux d'artifices dans les fêtes populaires. Dans ce cas, les arrêts du Conseil d'Etat soulignent l'absence ou l'insuffisance des mesures de police.

Des mesures de police ont été organisées d'une manière défectueuse : *C.E. 20 mars 1929, Chauveau R. 352,*

— ou se sont révélées insuffisantes : *C.E. 22 nov. 1929, Charles R., 1011,*

— ou elles ont fait totalement défaut : *C.E. 25 juillet 1929, Coste R., 869.*

(19) C.E., 25 avril 1913, Demoiselle CONSIGNY.

Il y a également responsabilité provenant de la carence ou de l'inertie des autorités de police qui n'ont pas pris les mesures nécessaires, en temps voulu, pour procéder à l'internement d'un aliéné mental, notoirement dangereux pour lui et son entourage, alors qu'il tua deux personnes. *C.E.*, 23 janvier 1932, *Dame et Demoiselle Garcin R. 91*.

La responsabilité de l'Etat se trouvera engagée même pour des lenteurs dans le fonctionnement des services de police ; ils seront alors déclarés défectueux et fautifs. Les services de police, c'est leur rôle principal, doivent être vigilants ; le manquement à un certain degré de vigilance sera sanctionné par le Conseil d'Etat ; cette idée a son importance parce que, dans ces conditions, on sent nettement la volonté du Conseil d'Etat d'affirmer un contrôle énergique sur l'activité des services de police.

Le cas est fréquent où la police ne se trouve pas obligée d'agir dans les délais fixés, c'est alors que le Conseil d'Etat aura le pouvoir d'appréciation.

La Jurisprudence aura donc à pourchasser le manque d'activité, la résistance passive du service de police. Cette attitude du Conseil d'Etat qui est utile dans les services de police, il faut le reconnaître, va se conjuguer avec l'effort du législateur lui-même (20). Inaction, manque de vigilance et de diligence, lenteur excessive, sont tous des éléments présentant le degré de gravité suffisant susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement de la police.

Un aspect original de cette faute de service est celui de la gradation de la faute, qui doit présenter un certain degré de gravité pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat. En cette matière de la police, l'exigence de la faute lourde est indispensable. Dans le cas contraire, où il y a simplement imperfection, accroc de service, cette faute est considérée comme étant inhérente à toute activité humaine, dans le cadre administratif, et, en conséquence, regardée comme normale.

Il s'agit d'un trait caractéristique du système de la faute de service concernant la police. Toute faute n'entraînera pas nécessairement

(20) Loi du 17 juillet 1900.

la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat en matière de police. Cette responsabilité n'existera que si la faute possède le degré de gravité exigé, degré qui variera avec la nature des services ; il s'ensuit que chaque activité administrative de la police se trouve posséder un régime de responsabilité particulier. Il ne suffit pas de connaître la personne administrative, il faut encore déterminer d'une façon précise à quel genre d'activité se livraient les agents, lorsque le dommage est survenu.

Il est donc certain que le système du droit commun de la responsabilité des services de police est basé essentiellement sur la gradation de la faute de service, en fonction des difficultés rencontrées dans son fonctionnement.

Il en découle un système très diversifié qui correspond exactement aux principes de l'arrêt Blanco (1873). « La responsabilité des services publics n'est ni générale, ni absolue, elle a ses règles particulières qui varient en fonction des besoins du service ».

Il faut admettre que de tout temps les forces de police sont très souvent appelées à agir dans des circonstances délicates, difficiles, mêlées d'imprévu ; c'est ce qu'avait bien remarqué le Commissaire du Gouvernement Roumieu dans l'arrêt Tomaso Greco.

Dans cet arrêt, en même temps qu'il posait le principe de la responsabilité de l'Etat en matière de police, il formulait l'exigence indispensable de la faute lourde, *seule* de nature à engager, en cette matière, la responsabilité de l'Etat ; il tenait un compte exact des difficultés nombreuses qui peuvent surgir face à l'accomplissement des missions de police et il ajoutait que les services de police ne doivent pas voir « leurs activités éternées par des actions contentieuses où se trouverait discuté, devant le Juge, le bien fondé de leurs agissements ».

Depuis l'arrêt Tomaso Greco jusqu'à nos jours, le Conseil d'Etat exige constamment la faute lourde comme base indispensable de la responsabilité de la police. Mais dans cet intervalle de temps, il s'est produit une évolution dans l'appréciation de cette faute lourde. Actuellement, une faute lourde n'est plus indispensable pour mettre en œuvre la responsabilité de l'Administration. Il arrive parfois qu'une faute simple, même légère, mais comportant des consé-

quences graves, puisse suffire à mettre en cause la responsabilité de l'Etat.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat continue à maintenir l'exigence de la faute lourde, mais, dans les appréciations auxquelles il se livre, il se montre de plus en plus exigeant à l'égard de l'Administration. Ainsi, en fait, des fautes lourdes qui, autrefois, ne lui auraient pas semblé d'une gravité suffisante, sont retenues aujourd'hui, par lui, comme des fautes lourdes.

Le sens des expressions faute « lourde », faute « grave » a varié de telle sorte que le Conseil d'Etat arrive parfois à considérer des faits anodins dans le fonctionnement des services de police, comme susceptibles de mettre en jeu la responsabilité de l'Etat ; il va même plus loin, il lui arrive de prononcer que des agissements de la police sont considérés comme fautifs, alors que ces agissements ne donnent aucune impression de faute.

Il s'en est suivi que, peu à peu, le Conseil d'Etat a renoncé dans certaines hypothèses à des formules qui lui paraissaient vides de sens, pour en aboutir à une responsabilité, même en l'absence totale de faute, basée seulement sur le dommage anormal ou risque.

C) RISQUE OU DOMMAGE ANORMAL.

La faute de service se trouve être l'élément générateur fondamental de la responsabilité de l'Etat, mais il se pose un problème : la responsabilité de l'Etat ne pourra-t-elle être parfois engagée alors qu'aucune faute n'est relevée à l'encontre du service ?

Dans des cas nombreux, le Conseil d'Etat a senti la nécessité d'accorder à la victime d'un dommage une réparation, alors que la faute de service se révélait impuissante et insuffisante à conduire à ce résultat : il a alors utilisé le système du risque ; cette théorie a été édictée à côté de celle de la faute de service, et tout en étant secondaire, elle a eu des applications dans de nombreux domaines. Elle est, en somme, un système complémentaire destiné à pallier, dans certains cas, l'insuffisance du système de la faute de service.

Actuellement, cette théorie du risque, mieux, du dommage anormal, occupe une place importante dans les conditions de la responsabilité en matière de police.

Pour que cette responsabilité pour risque soit admise, il n'est plus nécessaire de s'attacher au fait de savoir si le service de police a bien ou mal fonctionné ; cette responsabilité est exclusive de toute faute, aussi bien de la faute de service que de la faute d'un agent désigné. Par voie de conséquence, la victime n'a plus à prouver la faute du service de police et, en sens inverse, l'Administration n'échappera pas à sa responsabilité en prouvant qu'elle n'est pas en faute.

Il suffit de démontrer le lien de causalité existant entre les services de police et le préjudice subi et d'établir que le dommage présente un caractère anormal et spécial, exceptionnel.

Cette théorie présente des avantages, il n'y a plus de discussion sur l'existence ou non de la faute, pas plus que sur son degré de gravité ; il faut bien admettre que la théorie de la faute de service est plus nuancée et est souvent génératrice d'incertitude concernant les chances de l'action intentée par le requérant ; ici, ces problèmes sont mis de côté et il faut admettre que le contentieux s'en trouve simplifié.

Le risque convient à une extension des cas d'application de la responsabilité, mais il ne faut pas croire qu'on arrive ainsi à une extension indéfinie de cette responsabilité. Ce point n'a pas toujours suffisamment été mis en relief. En effet, la responsabilité pour risque, comme pour la faute, exige que le dommage soit réparé, mais il est nécessaire que le risque, comme la faute, réunisse certaines conditions indispensables.

Pour définir exactement le risque, il faut définir les caractères essentiels du dommage qui entraînent l'obligation à réparation.

Le dommage doit être certain et de caractère direct. Mais il est d'autres caractéristiques propres qui vont donner à la théorie du risque son originalité. Quand le Conseil d'Etat fera application du risque et qu'il considérera le dommage réparable par la puissance publique, il devra être d'un caractère anormal et spécial, c'est-à-dire que la victime n'a pas à prouver la faute, mais il faut qu'elle établisse que l'activité dommageable était dangereuse, qu'elle constituait un risque *anormal*, et même qu'il y avait une disproportion entre les avantages que la victime pouvait tirer du service et les risques auxquels le service l'exposait.

Pour engendrer la responsabilité de l'Etat, le préjudice provenant

des services de police doit être spécial, c'est-à-dire particulier à la victime du dommage. On ne peut pas réparer un préjudice qui atteint tous les individus. On ne réparera pas non plus le préjudice qui, par sa nature ou par sa gravité, fait partie de ceux auxquels la vie en société nous expose normalement.

C'est en somme reconnaître à toute personne victime d'un dommage des services de police, un droit à ne subir aucun dommage anormal, c'est-à-dire un dommage dépassant les inconvénients de la vie en société.

Ce droit est le fondement de la responsabilité en ce cas, c'est une conséquence du principe de l'égalité devant les charges publiques. Il serait injuste de laisser un dommage causé par le fonctionnement de la police à la charge de celui-là seul qui le subit ; une indemnité doit rétablir cette égalité.

En matière de police, ce système de responsabilité dégagée de la faute a des précédents. Le risque a été employé en matière de Travaux publics, de risque de voisinage, de risque exceptionnel, à partir de 1919 (arrêt *Regnault-Deroziers*) la responsabilité pour dommage anormal gagne du terrain.

Les cas les plus fréquents d'application du risque sont les expulsions et occupations d'usines, l'utilisation des armes et engins dangereux (*Lecomte-Daramy*), il faut citer le cas des collaborateurs des services et les dommages causés par la police, à l'occasion de manifestations ou émeutes.

En terminant cet aperçu sur les caractères du risque, il est nécessaire de faire une constatation. Les dommages réparés sur la base du risque sont des dommages causés par la police à des particuliers remplissant le rôle de tiers par rapport aux services de police. Tous les dommages subis par des tiers sont pratiquement réparés sur la base de la notion de risque.

La notion de dommage anormal joue le même rôle à l'égard des tiers que la faute vis-à-vis des usagers.

D) EST-CE QUE LA FAUTE EST SUPÉRIEURE AU RISQUE ?

La faute peut aboutir aux mêmes résultats que le risque. La loi du 20 juillet 1899 l'a compris lorsque la responsabilité de l'Etat,

pour accidents survenus dans un établissement scolaire, s'est trouvée substituée à celle des membres de l'Enseignement public, sans toutefois que la théorie de la faute soit abandonnée.

Le risque et la faute sont employés différemment, mais, à notre avis, la théorie de la faute reste supérieure à la théorie du risque et doit lui être préférée.

La théorie de la faute a été élaborée à l'époque classique du droit romain, à une époque d'analyse juridique raffinée. Elle n'est donc pas une institution primitive ; bien au contraire, face à des conditions de vie agricole et bourgeoise qui étaient celles du monde romain, elle est une solution perfectionnée de la question de responsabilité.

Dans le monde moderne, si nous considérons l'industrialisme comme une époque nouvelle, nous sommes en pleine évolution, et les problèmes que soulève cet industrialisme ont quelque chose de primitif. Il ne faut pas estimer alors le risque supérieur à la faute ; le risque a simplement mieux réussi à résoudre la question des accidents, soit dans le monde du travail, soit dans le fonctionnement des administrations. Rien ne s'oppose donc à ce que le système du risque paraisse plus primitif et plus fruste.

La faute est une limitation au risque. Prenons le cas des services de police ; on commence par déclarer les services de police responsables de tous les risques, c'est sommaire et cela peut paraître injuste ; alors, on est amené à distinguer des catégories, à marquer des nuances et à restreindre la responsabilité de l'Etat aux cas de fautes personnelles ou volontaires.

La théorie du *risque* présente un côté immoral, en ce sens que l'on considère les accidents de service comme inévitables dans le fonctionnement de la police ; à ce point de vue, cette théorie est très inférieure à celle de la faute qui présente les accidents, au contraire, comme évitables, et elle stimule la diligence des agents (21).

Les services de police ne sont couverts par aucune assurance ; ils ne seront responsables que s'ils se mettent en faute, et cette faute sera appréciée concrètement, d'après les habitudes et la dili-

(21) Il n'est pas douteux que la législation sur les accidents ne tende parfois à la multiplication des accidents ; à l'insouciance des ouvriers qui seront assurés d'une pension d'invalidité correspond l'insouciance du patron couvert par la prime d'assurance.

gence du service ; cette théorie stimulera les agents de façon à ce qu'ils ne se mettent pas en faute, elle servira à relever le niveau du service, tandis que le risque tendrait parfois à l'abaisser.

La faute, en somme, a l'avantage d'indiquer la mesure de la responsabilité.

Pour ce qui est de la théorie du risque, elle s'est développée dans de nombreux domaines, elle élimine la notion de faute dans les rapports de la victime, du dommage et de la puissance publique. Mais la théorie de la faute peut se compléter par une action récursoire de l'Etat contre l'agent, action qui ne peut être fondée que sur l'idée de faute.

Les deux systèmes, loin de s'éliminer, se complètent et se combinent en se plaçant chacun sur des plans juridiques appropriés.

SECTION II

Evolution du problème de partage de la responsabilité de l'Etat et de ses agents

Nous venons d'examiner les efforts que le Conseil d'Etat a fait pour organiser la théorie de la responsabilité en matière de police. Nous avons vu que, durant longtemps, l'Etat a cherché à fuir ses responsabilités en cette matière. Mais actuellement, on ne peut dire que l'Etat soit toujours responsable de ses fautes de service, ni que les agents soient toujours responsables des dommages causés par leurs fautes personnelles. Mais doit-on écarter toute espèce de responsabilité personnelle des agents ? Ici, il faut établir une distinction capitale.

Ce problème du partage de responsabilité se pose dans les rapports de l'Etat et de ses agents avec *la victime* d'une part et, d'autre part, dans les rapports entre *l'Etat* et ses agents.

I. — RESPONSABILITÉ A L'ÉGARD DE LA VICTIME DU DOMMAGE

A l'époque où la puissance publique est en principe irresponsable, au début du XIX^e siècle, qu'en est-il des agents publics ? Les administrés peuvent-ils intenter une action en réparation dirigée contre un agent de la police ?

Il n'en est rien.

En faisant l'historique de cette question, on peut dire que, de tout temps, l'Etat a essayé de doter ses agents, en matière de responsabilité, d'une sorte de privilège assez comparable à l'ancien privilège de clergie.

Sous l'Ancien Régime existait le procédé d'évocation au Conseil au bras séculier ; elle prétendait les juger elle-même par les Tribunaux Ecclésiastiques qui se nommaient les Officialités, et le Tribunal Ecclésiastique avait seul le pouvoir d'abandonner son clerc au bras séculier, le cas échéant, quand il avait commis une faute inexcusable. Il semble que l'Etat ait toujours voulu constituer au profit de ses agents un privilège analogue.

Sous l'Ancien Régime existait le procédé d'évocation du Conseil du Roi ; si un agent public faisait l'objet d'une action en responsabilité civile, l'intendant prévenait le roi, qui évoquait l'affaire en son Conseil et lui donnait la suite qu'il lui paraissait bon ; dans d'autres cas, l'affaire était étouffée ou bien jugée selon les règles, ou bien il arrivait qu'une lettre de cachet tranchât le problème sans aucun procès, donc sans répercussion sur le public.

Sous la Révolution, la pratique des évocations est certes abandonnée, mais elle fut remplacée au profit des agents par l'art. 61 d'une loi du 14 décembre 1789, d'après lequel toute action en responsabilité contre un agent d'un service public était subordonnée à une autorisation de poursuite qui était délivrée par le Directoire du département. L'Etat se réservait ainsi le droit d'accorder ou de refuser cette autorisation en cas de poursuite de ses fonctionnaires.

Ce système a été maintenu par le célèbre art. 75 de la Constitution de l'An VIII, en vertu duquel toute poursuite en responsabilité contre un agent public était subordonnée à une autorisation délivrée

par une autorité administrative supérieure qui était, en général, le Conseil d'Etat statuant comme assemblée administrative.

Donc, toute action en réparation dirigée contre un fonctionnaire à raison d'un acte commis par lui à l'occasion de ses fonctions était irrecevable si le requérant n'avait pas l'autorisation de poursuite délivrée par l'autorité administrative. C'était, en somme, un véritable privilège personnel qui était donné aux agents, c'est ce qu'on appelait le « système de la garantie administrative des fonctionnaires ».

Cette procédure n'était pas sans avantage, car elle permettait de tenir compte de toutes les circonstances spéciales à chaque cas, et de statuer d'une façon opportune sur l'utilité de la poursuite. Mais le Conseil d'Etat avait un pouvoir discrétionnaire pour apprécier s'il convenait de couvrir l'agent poursuivi ou non. Et l'Administration a toujours eu tendance à couvrir ses agents. En fait, des abus ont été rencontrés dans la pratique, car les demandes d'autorisation de poursuites étaient rarement accueillies.

Cette garantie administrative des agents fut l'objet de violentes critiques de la part de l'opposition républicaine sous le Second Empire, et dès que cette opposition eût pris le pouvoir, un de ses premiers actes consista à remplacer l'art. 75 de la Constitution de l'An VIII par le décret-loi du 19 septembre 1870.

Ce texte abroge « toutes dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites contre les agents publics de tous ordres ».

Le mot « poursuites » ne doit pas être pris dans son sens de poursuites pénales, mais d'action en responsabilité. Les auteurs du décret-loi entendaient que l'on ne puisse tirer prétexte d'aucune loi pour empêcher les agents de répondre de leurs fautes, même de leurs fautes de fonction, dans les conditions du droit commun.

Dès 1871, il y eut une multiplication de poursuites contre les agents de toutes catégories, même pour des actes commis dans l'exercice de la fonction. Mais le Gouvernement ne pouvait revenir en arrière, il aurait heurté l'opinion ; il ne pouvait abroger le décret-loi, l'art. 75 était périmé dans les mœurs.

Quelques années plus tard, c'est-à-dire en 1873, le Tribunal des Conflits allait être amené à préciser les conditions dans lesquelles une action en responsabilité pouvait être dirigée contre un agent

public personnellement responsable devant les Tribunaux Judiciaires.

Le 18 janvier 1873 (22), le premier numéro du journal « Le Devoir » est saisi par le commissaire de police, sur les ordres du général Ladmirault. Pelletier, le propriétaire du journal, assigne le commissaire de police devant le Tribunal de Senlis dans le but de faire déclarer illégale la saisie de son journal et d'en obtenir la restitution et l'allocation de dommages et intérêts.

L'affaire fut portée devant la nouvelle juridiction du Tribunal des Conflits. Le Commissaire du Gouvernement David expliqua la théorie suivante :

Le décret-loi de 1870 a fait disparaître la garantie personnelle de l'agent public. Mais le décret-loi n'a pas porté atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires ; or cette séparation s'oppose à ce que, même à l'occasion d'un procès en dommages et intérêts dirigé contre un agent considéré comme personnellement responsable, les Tribunaux judiciaires puissent apprécier la légalité ou le bien fondé d'un acte d'un agent accompli dans l'exercice de ses fonctions administratives.

Il s'ensuit que toutes les fois qu'un acte de fonction sera en cause, seule la juridiction administrative sera compétente pour en connaître.

Dans le cas d'hésitation sur la nature de l'acte de l'agent, c'est le Tribunal des Conflits qui sera chargé de dire si l'acte reproché est un acte administratif ou au contraire s'il est purement personnel à l'agent. Dans ce dernier cas seulement, il sera possible au Tribunal judiciaire de juger l'agent, sans pour cela s'immiscer dans l'appréciation d'aucun acte administratif.

Le Tribunal des Conflits établit à cette occasion une distinction entre la faute personnelle de l'agent et la faute de service.

Dans ce système, le *partage* de responsabilité entre l'Etat et ses agents est logique : la réparation du dommage incombe à l'Etat pour fait de service, soit à l'agent pour fait personnel.

Cette jurisprudence de l'arrêt Pelletier a été reprise plus tard par Lafferrière dans ses conclusions sous l'affaire Lemonnier-Cairiol, qui établit pour la première fois une distinction fondamentale.

(22) T.C., 18 janvier 1873. PELLETIER. D. 1874, 3, 5. CL. DAVID.

- a) si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec « ses faiblesses, ses passions, ses imprudences », l'acte demeure administratif ;
- b) si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par des voies de fait, alors la faute est imputable à l'agent, non à la fonction, l'acte perd son caractère administratif et ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire.

Le système du partage repose uniquement sur la distinction entre les actes administratifs et les faits personnels.

Mais une question se pose : quand y aura-t-il fait personnel ?

Il y a fait personnel et compétence judiciaire et appréciation de la responsabilité d'après le droit commun quand l'agent s'est rendu coupable d'un crime ou délit de droit commun ; il est certain que l'Etat ne saurait commettre de tels actes ni en répondre ; un tel acte ne peut avoir aucun caractère administratif et l'autorité judiciaire pourra en connaître, même dans le cas où l'agent prétendrait que le fait qu'on lui impute est un acte de fonction (23).

La faute révèle une mauvaise intention personnelle d'un homme qui abuse de ses pouvoirs ou les détourne de leur but ; il doit alors supporter le poids de l'acte accompli. L'homme privé s'est trahi dans un acte de forme administrative et il est poursuivi par les Tribunaux ordinaires.

Si la faute imputée à l'agent est seulement légère, qu'elle rentre dans les habitudes du fonctionnement normal du service, compte tenu des négligences, des accrocs que l'on doit normalement prévoir, il y aura alors un fait de service, c'est-à-dire que le fonctionnaire se verra couvert par l'Etat. Les faits seront examinés par les Tribunaux Administratifs suivant des principes spéciaux, compte tenu des obligations et des difficultés du service. C'est l'Etat qui devient alors responsable.

(23) La jurisprudence devait, cependant, admettre plus tard que certains faits délictueux pouvaient être constitutifs de fautes de service et non de fautes personnelles.

Ou bien l'agent n'a pas agi dans le sens de sa fonction ; il y a faute personnelle ; ou bien il s'est tenu strictement dans cet esprit : l'administration le couvre. Elle fait même plus que le couvrir, c'est elle qui est censée avoir commis la faute dont il s'agit, la personnalité de l'agent n'entre pas du tout en ligne de compte .

Durant de nombreuses années, nous assistons à un développement parallèle de la faute de service et de la faute personnelle.

L'acte de l'agent constitue un fait de service qui ne se détache pas de la fonction ; les Tribunaux Administratifs sont seuls compétents et l'Etat seul responsable. L'agent est alors déchargé de toute responsabilité.

S'agit-il au contraire de l'acte d'un agent constituant un fait personnel, c'est-à-dire se détachant de la fonction ? Alors les Tribunaux judiciaires sont seuls compétents et l'agent seul responsable, l'Etat se trouve déchargé de toute responsabilité.

Lafferrière (24) disait : « Dans ce cas, l'agent est personnellement responsable, il est de principe que l'Etat ne répond pas de lui ».

Bertin, dans son cours de droit civil (Aubry et Rau, T. 4, p. 847) : « L'Etat ne répond pas de la faute personnelle de ses agents, même si cette faute a été commise dans l'exécution du service et se rattache à cette exécution. »

Dans un système aussi rigide, il n'y a aucune place pour le cumul des responsabilités ; c'est le principe du non cumul qui paraît s'imposer. Un agent a causé un préjudice à un particulier : ou bien c'est la faute du service, ou bien c'est une faute personnelle. C'est l'un ou l'autre. On peut alors formuler une règle : un seul et même fait commis par un même agent ne peut être à la fois fait de service et fait personnel.

Suivant que l'acte dommageable sera proclamé fait de service ou fait personnel, la victime sera plus ou moins certaine d'obtenir la réparation à laquelle elle a droit, car si l'Etat est toujours solvable, il n'en est pas de même de l'agent. On comprend donc que, naturellement, la victime d'un fait personnel cherche à faire reculer la

(24) Tr. Jur. Adm. LAFFERRIÈRE, 2^e éd., 1, 1891.

limite de la faute de service et à associer la responsabilité de l'Etat à celle de l'agent.

Il n'est pas besoin d'insister longtemps pour comprendre combien le non cumul de la faute de service et de la faute personnelle peut être préjudiciable aux victimes du dommage.

A partir de 1909, la Jurisprudence, sous la pression des faits, allait évoluer, et s'engager dans la voie du *cumul*. A partir de cette date, les décisions de cumul sont de plus en plus nombreuses.

Si l'on passe en revue les décisions de la jurisprudence depuis 1909, on s'aperçoit qu'en réalité les responsabilités respectives de l'Etat et de l'agent ont leur source dans deux faits distincts générateurs d'obligations, à côté du fait personnel de l'agent, il est toujours possible d'isoler un autre fait établissant, lui, la responsabilité de l'Etat.

La Jurisprudence a ainsi admis la possibilité d'une responsabilité administrative et d'une responsabilité personnelle de l'agent en cas de fautes multiples. Le dommage résulte, dans ce cas, d'un ensemble de circonstances dont les unes constituent une faute de service et les autres une faute personnelle.

Dans le cas de la responsabilité de la police, un fait découle d'une faute de service due à un fonctionnement défectueux et concomitant à une faute personnelle de l'agent de police.

Cette évolution est équitable.

« Il ne serait pas juste que les particuliers lésés par les erreurs
« ou les fautes d'agents restent victimes d'accidents dont le service
« public est la cause ou tout au moins l'occasion, et il est conforme
« à l'équité que la responsabilité de l'Etat se substitue ou s'ajoute,
« dans certains cas, à celle de l'agent. » (C.E., 8 août 1892, R. 724, Concl. Romieu).

Si l'on examine l'hypothèse où l'action est fondée sur le fait personnel de l'agent, l'Etat peut être responsable en dehors du fait personnel de l'agent, par un défaut de surveillance, une erreur dans les ordres, ou une mauvaise appréciation de l'ordre public.

Le cas le plus courant dans la police est l'hypothèse de brutalités d'agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais l'évolution ne s'est pas arrêtée à ce stade. La jurisprudence a été conduite à admettre le cumul des responsabilités dans le cas

de faute unique. Il doit alors s'agir d'un fait qui a le caractère de faute personnelle, et qui a été commis par l'agent dans l'exercice de ses fonctions, ou à l'occasion de son accomplissement (25).

Pour engager la responsabilité de l'Etat, il suffit que la faute personnelle se rattache au fonctionnement des services de police. On remarque la facilité croissante avec laquelle le Conseil d'Etat admet la responsabilité de l'Etat.

C'est ce que le Commissaire du Gouvernement L. Blum exprimait dans une phrase célèbre, dans ses conclusions sous l'arrêt Lemonnier :

« Chaque fois que les moyens ou les instruments de la faute
« ont été mis à la disposition du coupable par le service, ou chaque
« fois que la victime n'a été mise en présence du coupable que par
« l'effet du jeu du service. »

C'est admettre que l'Etat peut être responsable d'une faute personnelle, commise par un agent en dehors du service.

C'est seulement en 1949 que le Conseil d'Etat a intégralement appliqué les idées proposées par L. Blum en 1919. L'Etat est désormais responsable même d'une faute personnelle commise hors du service, du moment que cette faute n'est pas considérée comme dépourvue de tout lien avec le service.

Cette importante évolution de la jurisprudence résulte de trois arrêts : Mimeur, Defaux et Bethelsemer (26).

Actuellement, pour que l'Etat échappe à toute responsabilité, il faut que le dommage soit causé par une seule faute personnelle, commise hors service, sans utiliser les moyens procurés par son service. C'est là le seul cas où l'Etat ne soit pas responsable (27).

Mais la Jurisprudence a encore évolué d'une façon surprenante.

Au cas où un dommage provient de la faute personnelle d'un agent et d'une faute de service, il y a partage des responsabilités. Mais il en serait autrement, et l'agent supporterait tout le poids de la responsabilité, dans le cas où la faute de service aurait été provoquée par la faute personnelle de l'agent .

(25) C.E., LEMONNIER, 1918, S. 1918-1919, 3, 41.

(26) D. 1950, 660. Note J. C. J.C.P. 1950, 5268. Concl. GAZIER.

(27) C.E., 13 juin 1952. CARRÉ, R. 313.

C.E., 30 janvier 1948, BUFFEVANT, R., p. 51.

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 28 juillet 1951, déclare « que les agents des collectivités publiques sont pécuniairement responsables lorsque des dommages causés sont imputables à des fautes personnelles détachables de leur fonction ».

Cette responsabilité constatée par les Tribunaux administratifs apparaît comme une faute commise à l'égard de l'Etat lui-même. C'est une faute personnelle différente et distincte de celle que l'agent a pu commettre vis-à-vis des tiers. C'est, en somme, un acte contraire aux obligations et à la discipline du service.

II. — COMMENT VA SE POSER LE PROBLÈME DE LA RESPONSABILITÉ DE L'AGENT VIS-A-VIS DE L'ÉTAT ? (28)

En application de la règle du cumul, l'Etat est condamné pour le tout, à l'égard des victimes, des dommages dont l'agent est partiellement ou totalement responsable. Il s'ensuit qu'il place l'Etat dans l'obligation de réparer, par suite du mécanisme du cumul, le préjudice causé à un tiers par sa faute personnelle : ainsi la faute de l'agent aura-t-elle indirectement pour effet de causer un préjudice à l'Etat, puisque c'est celui-ci qui réparera au lieu et place de l'agent fautif les dommages subis par la victime.

Or, depuis l'arrêt *Poursines*, l'irresponsabilité des agents était devenue une sorte de tradition. En effet, ils n'étaient jamais déclarés responsables vis-à-vis de l'Etat à raison de leurs fautes personnelles commises dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'accomplissement de la fonction. Ils étaient irresponsables vis-à-vis de l'Etat des conséquences dommageables provenant de leurs fautes personnelles.

Le système du cumul amena progressivement cette transformation de la jurisprudence, et l'abandon de cette sorte d'irresponsabilité traditionnelle de l'agent à l'égard de l'Etat.

L'agent est responsable envers les tiers, en raison de sa faute personnelle. Quant à l'Etat, il est tenu de réparer les dommages de

(28) R.D.P., 1958, M. le Professeur CASTAGNE : « Contribution à la théorie de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'administration en cas de cumul des responsabilités », p. 676 à 737.

son agent du moment que la faute est commise dans le service ou à son occasion.

La victime peut actionner à son choix l'agent ou l'Etat, ou les deux à la fois, devant une juridiction ordinaire et une juridiction administrative. Mais, dans le but d'éviter un cumul d'indemnités, l'Etat est subrogé dans les actions de la victime vis-à-vis de l'agent responsable d'une faute personnelle. Cette subrogation correspond à un recours contre l'agent pour dommage causé à l'Etat en raison de la réparation qu'il doit à sa victime ; il s'ensuit que cette faute personnelle engage la responsabilité de l'agent envers l'Etat dans le cas où il répare pécuniairement les dommages causés par la faute personnelle de l'agent.

Si la faute personnelle de l'agent est commise dans le service ou rendue possible par lui, la responsabilité de l'agent disparaît, absorbée par la responsabilité de l'Etat ; la faute détachable, en fait, est appréciée strictement et le moindre lien (à l'exception toutefois des moyens) suffit à rattacher la faute personnelle au service ; chaque fois, la faute personnelle de l'agent disparaît, confondue à la responsabilité de l'Etat.

Quant à la victime, face à cette situation, elle préfère intenter une action contre le service devant les Tribunaux administratifs plutôt qu'intenter une action contre l'agent fautif, devant les Tribunaux judiciaires, car elle ne risque pas, dans ces conditions, de se heurter à l'insolvabilité de l'agent, et, par voie de conséquence, l'agent se trouve préservé des conséquences directes de ses fautes personnelles.

Le Professeur LIET-VEAUX (29) disait à ce sujet : « Les fonctionnaires sont entrés dans une caste des intouchables, et ils connaissent une protection plus efficace encore que celle inventée par Napoléon avec l'art. 75 de la Constitution de l'An VIII. »

Dès lors, la Jurisprudence Poursines (30) aboutissait à une solution choquante qui consistait dans une irresponsabilité totale des agents du fait de leurs fautes personnelles. Cette irresponsabilité

(29) G. LIET-VEAUX, Professeur à la Faculté de Droit de Rennes. D., 1952, Chron., p. 34.

(30) C.E., 28 mars 1924, POURSINES, R. 357, D. 1924, III. 49. Note APPLETON.

provenait aussi du fait que les victimes étaient découragées par les nombreux obstacles qui se dressaient devant elles au cours des poursuites contre les agents eux-mêmes ; elles réalisaient alors aisément les réels avantages d'une action contre l'Etat plutôt qu'une action contre l'agent.

En outre, cette irresponsabilité des agents vis-à-vis de l'Etat provenait du fait que la subrogation n'était pour l'Etat qu'un moyen d'éviter à la victime la perception d'une double indemnité ; elle n'avait nullement le but de frapper l'agent responsable personnellement.

De plus, sur un terrain différent, les sanctions disciplinaires applicables aux agents, l'étaient avec difficulté. Les agents sont couverts par leurs supérieurs hiérarchiques ou protégés par leur syndicat ; tout concourait en somme à revêtir l'agent d'une impunité provenant de ses fautes personnelles.

Cette solution heurtait la logique et l'équité ; elle froissait vivement les rapports de la responsabilité et de la culpabilité et nuisait à la morale des agents. Aussi, le Juge administratif comprit la nécessité de transformer la Jurisprudence.

Cette transformation fut apportée par l'arrêt Laruelle (31) qui proclama pour la première fois la responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat. Cet arrêt utilise la distinction de la faute personnelle et de la faute de service pour baser cette responsabilité ; lorsque l'Etat doit réparer un dommage imputable à une faute personnelle d'un agent de police, l'Etat possède désormais un recours vis-à-vis de l'agent. Cet arrêt, chose importante, accorde au juge administratif le pouvoir de fixer lui-même le montant de la réparation qui pèse sur l'agent fautif.

En somme, l'Etat possède deux recours : l'un, civil, qui est la « subrogation », l'autre, administratif, qui est l'action « récursoire ». La subrogation est une sorte de reste de l'irresponsabilité, car elle ne sanctionne nullement la responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat. Dans l'action récursoire, l'Etat agit lui-même pour recouvrer sa créance sur son agent ; si cet agent fait opposition, sa responsabilité personnelle est alors mise en cause, à raison d'une

(31) C.E., 28 juillet 1951, LARUELLE, J.C.P., 51, II, 6532 ; R.D.P., p. 1087.
Note WALINE.

faute personnelle, complètement *différente* de celle commise à l'égard d'un tiers victime.

La nouveauté de cette Jurisprudence (32) se trouve dans le recours fondé sur une faute personnelle d'une forme nouvelle et qui intéresse seulement les rapports de l'agent et de l'Etat et non plus des rapports d'agent à tiers victimes.

Pour la police, comme pour les autres services publics, l'équilibre entre la faute personnelle et la faute de service, rompu par la théorie du cumul, se trouve être rétabli sur de nouvelles bases, par la Jurisprudence de l'arrêt Laruelle.

A côté de la faute personnelle, préjudiciable à un tiers, il y a une faute personnelle d'un genre propre qui entraîne par là un rapport particulier de responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat qui l'emploie. C'est une sorte de dédoublement de la faute personnelle, traditionnelle, dont elle se distingue par le fait que la victime, en ce cas, se trouve être l'Etat qui emploie l'agent coupable d'une faute personnelle commise dans l'accomplissement de sa fonction ou à son occasion. L'originalité et le caractère propre de cette faute est constitué par le rapport qui existe entre l'Etat et son agent.

En résumé, ce qui la distingue de la faute personnelle commise à l'égard d'un tiers victime d'un acte dommageable, c'est d'abord les conditions et les circonstances dans lesquelles cette faute personnelle a été commise par l'agent.

C'est ensuite la qualité de l'auteur au moment où l'agent a commis cette faute personnelle ; ce sont aussi les obligations propres que l'agent transgresse en commettant cette faute personnelle. De plus, c'est la personnalité juridique de la victime qui est, non plus un tiers, mais l'Etat lui-même et les intérêts généraux auxquels cette faute personnelle porte préjudice.

Si cette faute est commise au préjudice même du service, elle est forcément due à une attitude contraire de l'agent vis-à-vis de l'esprit du service auquel il appartient ; elle engage alors l'agent responsable à l'égard de l'Etat.

(32) Jurisprudence étendue par l'arrêt JEANNIER. C.E. 22 mars 1957, JEANNIER, concl. KAHN, R. 126. D. 1957, jug. Note WEIL. J.C.P. 1957, 10303. Note P. Louis LUCAS

Ce n'est pas une faute extérieure au fonctionnement du service, mais elle s'en détache du fait qu'elle est constitutive d'une faute personnelle. La victime devra agir contre l'Etat qui, à son tour, va se retourner contre son agent lui-même, en lui demandant des comptes concernant l'obligation où il se voit placé de réparer les conséquences dommageables de sa faute personnelle qui se détache de l'accomplissement de sa fonction. En effet, l'agent s'est rendu coupable d'une faute personnelle, alors qu'il se trouvait dans l'exercice de sa fonction.

Le sieur Paumier (33) est décédé le 20 décembre 1943 des suites directes des brutalités dont il a été victime à Versailles, le 14 novembre 1943, de la part des gardiens de la paix Noity et Gerenflot.

Il s'ensuit que les agissements des sieurs Noity et Gerenflot ont été constitutifs de fautes personnelles « détachables » de l'exécution du service. Mais il n'est pas contestable que ces fautes ont été commises à l'occasion de l'accomplissement du service. Lesdits agissements engagent entièrement la responsabilité de l'Etat à l'égard de la veuve Paumier.

Cette décision ne fait pas obstacle à ce que le Ministre de l'Intérieur prenne, sous le contrôle du Juge administratif, une décision mettant à la charge des nommés Noity et Gerenflot, auteurs des brutalités commises, tout ou partie de l'indemnité que l'Etat devra payer aux ayants droit de la victime.

En outre, le Ministre de l'Intérieur est fondé à demander que le paiement de ladite somme soit subordonné à la subrogation de l'Etat par dame Paumier jusqu'à concurrence de son montant aux droits qui pourraient résulter pour elle d'une éventuelle condamnation prononcée à son profit par la Juridiction civile, contre les sieurs Noity et Gerenflot.

En somme, les fautes détachables engagent la responsabilité de la collectivité administrative parce qu'elles ont été accomplies dans l'exercice des fonctions. L'arrêt Paumier est un exemple de l'action récursoire dont dispose l'Etat vis-à-vis de ses agents. Il

(33) C.E., PAUMIER, 25 novembre 1955.

est conçu en des termes qui ne sont rien moins qu'une invitation à exercer ce droit (34).

Les agents de police sont considérés comme des administrateurs. Ils ont commis une faute dans leur état d'administrateur. Il en résulte un lien entre la faute et le service lui-même. L. Blum disait : « La faute se détache du service, mais le service, lui, ne se détache pas de la faute. »

Il n'est pas question ici de baser la responsabilité de l'Etat envers la victime, mais bien d'expliquer comment, grâce à ce lien entre la faute et le service, la responsabilité personnelle de l'agent est mise en jeu envers l'Etat dont il dépend directement.

La faute des agents, auteurs des brutalités qui coûtèrent la vie au sieur Paumier, paraît avoir un triple aspect :

D'abord, la faute est *étrangère* au service, les brutalités, les sévices inutiles, graves, ne rentrent pas dans les normes d'une mission du maintien de l'ordre dont étaient chargés les deux gardiens de la paix.

Par ailleurs, les brutalités excessives, inutiles, dont les gardiens se sont rendus coupables dans l'exercice de leurs fonctions, constituent une faute *contre le service* qu'elles discréditent et déshonorent; l'Etat va en effet endosser la responsabilité pécuniaire.

Enfin, cette faute personnelle est en *liaison* avec le service; les deux gardiens se sont rendus coupables de cette faute à l'occasion de l'accomplissement de leur fonction : « l'un se rendait à son service, l'autre se trouvait de garde dans un poste de police ».

Le Conseil d'Etat fait actuellement une distinction, d'une part entre la faute personnelle et de service sur le plan du partage des responsabilités entre l'Etat et l'agent, et d'autre part la faute personnelle et la faute de service, comme il l'a fait très longtemps, sur le plan de répartition des compétences entre la juridiction judiciaire et administrative.

Dans l'arrêt Pelletier (35), le Tribunal des Conflits établissait la fameuse distinction de la faute personnelle et la faute de service,

(34) R.D.P., 1956, p. 601.

(35) T.C., 30 juillet 1873, PELLETIER, R. 1873, Suppl., p. 117. D. 1874. 3, 5. Concl. DAVID.

dans le but unique de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires. Il ne s'agissait pas, pour le Tribunal des Conflits, de faire la distinction des fautes dont l'agent fautif devait répondre sur son patrimoine propre, et des fautes qui incomberaient à l'Etat seul. Ce qu'il voulait, c'était empêcher qu'à la faveur des poursuites dirigées contre un agent en application du décret du 19 septembre 1870, le Juge judiciaire soit amené à porter une appréciation quelconque sur la marche des services publics et qu'il viole ainsi le principe fondamental de la séparation des pouvoirs.

Une faute personnelle, commise dans l'exercice de la fonction, est celle dont le juge judiciaire peut être saisi, sans pour autant être amené à porter aucune critique contre la marche du service public ; c'est la faute détachable dont la constatation ne comporte aucune appréciation d'aucune sorte sur le monde administratif.

Jusqu'à l'arrêt Laruelle, le Tribunal des Conflits n'a pas cessé de voir dans la distinction de la faute personnelle et de la faute de service un problème de partage des compétences plutôt qu'un problème de partage des responsabilités entre l'Etat et son agent.

En réalité, ce qui importe, c'est de déterminer quelles fautes il convient de laisser à la charge de l'agent et quelles erreurs, au contraire, il convient d'imputer à l'Etat.

Le système de l'arrêt Pelletier ne correspond plus au but recherché ; pour être efficace, le partage des responsabilités doit être effectué par le seul et même Juge, si possible par une même décision, sinon on assistera à un « écartèlement continu » des deux juridictions pour un litige qui se présente pour des faits identiques. A cela s'ajoute la contradiction possible des jugements, la nécessité de respecter la chose jugée, et le problème de l'indépendance des deux juridictions administrative et judiciaire. Ces inconvénients ont amené le Conseil d'Etat à rompre avec les principes traditionnels.

En 1951, l'arrêt Delville (36) déclare que la contribution respective de l'Etat et de l'agent est réglée par le Juge administratif. Par la suite, l'arrêt Laruelle ne fournit aucune explication de cette appréciation de la faute personnelle par le juge administratif.

(36) C.E., 18 juillet 1951. D. 1951, p. 620. Note NGUYEN DO. J.C.P. 1951, II, 6734. Note EISENMANN.

Dans l'arrêt Moritz (37), le Conseil d'Etat s'efforce d'établir le partage des responsabilités de l'Etat et de l'agent sans recourir au partage des compétences de l'arrêt Pelletier.

Mais le Conseil d'Etat va encore plus loin. Dans l'arrêt Jeannier (38), il décide qu'il appartient au juge administratif de répartir lui-même la charge des responsabilités entre l'agent et l'Etat, et aussi entre les auteurs de la faute personnelle.

C'est ce qui nous place bien en face de deux notions très différentes de fautes.

D'une part, c'est la faute de service qui découle d'un mauvais fonctionnement du service : négligences, erreurs d'appréciation, carence, etc... Elle est à elle seule la cause du dommage. Parfois, cette faute coexiste avec une faute personnelle de l'agent. Alors, le partage des responsabilités est effectué par un juge administratif.

D'autre part, c'est la faute de service relevée par le juge administratif dans les rapports entre l'Etat et l'agent.

Cette distinction ne subsiste que sur le plan des rapports entre l'Etat et son agent.

Il serait souhaitable que cette solution se généralise. La victime n'aurait plus à rechercher si la faute est une faute personnelle ou bien une faute de service.

SECTION III

Rapprochement entre le droit public et le droit privé en matière de police — Cas dans lesquels la responsabilité du fait de la police relève des juridictions judiciaires

Nous avons constaté la naissance d'un régime juridique autonome de la responsabilité administrative en matière de police, complètement différent du Droit privé.

Dans l'arrêt Blanco, le Conseil d'Etat affirma sa compétence

(37) T.C., 26 mai 1954, MORITZ. S. 1954, III, 85. Concl. LETOURNEUR. J.C.P. 1954, II, 8334. Note VEDEL

(38) C.E., 22 mars 1957, JEANNIER. Concl. KAHN, R. 196.

pour connaître toutes les actions dirigées contre l'Etat et visant à engager sa responsabilité « par le fait des personnes qu'il emploie dans un service public ».

A côté de ces considérations juridiques, des motifs d'opportunité pratique ont été exposés par le Commissaire du Gouvernement David, déclarant notamment que la jurisprudence administrative était mieux placée que l'autorité judiciaire pour interpréter les lois et règlements de l'Administration, pour connaître les besoins, les nécessités de chaque service, pour établir enfin, entre les intérêts essentiels de l'Etat et les droits privés, une conciliation qui est le caractère dominant de sa mission.

En matière de police, il subsiste cependant des cas dans lesquels l'action en réparation dirigée contre l'Etat doit être portée non devant la Juridiction administrative, mais devant la Juridiction judiciaire.

Cette compétence peut résulter de règles jurisprudentielles telles que les dommages causés par les services de police dans le cas où leur activité n'a aucun lien avec le droit public et dont les agissements revêtent le caractère d'une véritable voie de fait.

Elle peut résulter aussi de règles jurisprudentielles (Aff. Giry) et de lois spéciales, en cas de dommages causés par des émeutes ou des accidents de circulation.

A. — VOIES DE FAIT.

La voie de fait a pour effet d'attribuer à la compétence judiciaire la connaissance d'actes ou d'opérations. Ce sera sous cet angle de la compétence que le Tribunal des Conflits sera saisi dans le but de savoir s'il y a ou non voie de fait.

En cas de voie de fait reconnue, le Tribunal Judiciaire a seul le pouvoir d'accorder une réparation ; il peut prendre aussi une mesure en vue de faire cesser cette voie de fait.

L'acte qualifié de voie de fait est dénaturé, il a perdu le caractère d'un acte administratif. L'autorité judiciaire peut connaître l'action dirigée contre un agent de la force publique qui, dans le fonctionnement des services, s'est rendu personnellement coupable d'une voie

de fait, sans craindre de porter un jugement sur un acte administratif et, par suite, sans avoir à rechercher si cet acte a constitué une faute détachable du service.

Les exemples sont nombreux en matière de police. Ne citons que les principaux :

Saisie illégale d'objets mobiliers :

T.C. 8 avril 1935, *Carlier*, *S.* 1950, *III*, p. 49, *note Drago*.

Lacération d'affiches :

Montpellier, 18 février 1947.

Paris, *Office Publicitaire de France* ; *T.C.*, 19 mai 1954 ; *J.C.P.*, 1954, 8382, *note Rivero*.

Des arrestations sans mandat ni arrêté d'internement :

Wolff, *S.* 1948, *III*, 101, *note Celier*.

Des atteintes à la liberté individuelle :

T.C. 12 février 1953, *époux Jaubert*, p. 584.

B. — AFFAIRE GIRY (39).

Tout récemment, la Cour de Cassation a décidé que les Tribunaux judiciaires étaient compétents pour connaître d'une action dirigée contre l'Etat à propos d'un service de police relevant directement de la justice judiciaire.

Cette affaire récente mérite qu'on s'y arrête avec attention, tant elle pose de problèmes juridiques intéressants.

Un médecin requis par un Commissaire de police est blessé dans l'accomplissement de sa mission ; le rôle du médecin se rapporte à une enquête pénale dont le but est de déterminer les conditions d'asphyxie de deux personnes trouvées inanimées dans leur maison. Au cours de cette mission, une violente explosion se produit et blesse le médecin ; on est alors dans le cas classique d'un collabo-

(39) Cass. 23 novembre 1956. D^r GIRY. A.T., 1957, II, p. 91.

rateur occasionnel d'un service de police subissant un dommage, sans aucune faute de sa part, dans le cours de sa mission.

Mais, du fait que le service de police se livre à une enquête pénale, il relève de la police judiciaire ; cette action va-t-elle se heurter à une irresponsabilité ?

Dans ce cas, il est impossible de baser la responsabilité de l'Etat envers les collaborateurs sur un texte du Code Civil qui ne fournit aucune base solide à cette responsabilité.

Un juge civil va-t-il laisser le dommage à la charge de la victime requise dans l'intérêt général et pour le compte d'un service de police ?

Les Tribunaux administratifs sont incompétents pour connaître des actions se rapportant au fonctionnement de la police judiciaire et aussi des actions nées des dommages causés par ce service (40).

Il n'est pas nécessaire qu'un Commissaire de police ou agent soit muni d'un mandat du Juge d'instruction pour qu'il puisse agir dans l'exercice de ses fonctions de police judiciaire. Lorsque l'agent de police est chargé statutairement de rechercher les éléments d'une infraction à la loi pénale déterminée, ses actes ou les conséquences de ses actes ne tombent que sous le coup de la compétence judiciaire.

Aussi, le médecin requis a participé à une opération judiciaire ; la compétence judiciaire est certaine.

Mais l'action du Docteur Giry va alors se heurter au principe de l'irresponsabilité pour dommage causé par les services de police judiciaire. Cette idée est très répandue. Toutefois, elle a reçu une sérieuse réfutation dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Delvolvé, sur l'affaire Baud (41).

Aucun texte n'interdit aux Tribunaux de prononcer une condamnation contre l'Etat s'ils se trouvent compétents pour examiner la question de l'action en responsabilité provoquée par le fonctionnement des services de la police judiciaire.

C'est le cas tiré des voies de fait ou des brutalités, ou des arresta-

(40) C.E., 27 janvier 1960, SPAHN.

C.E., 31 mars 1950, MARTINEAU.

C.E., 7 juin 1951, NOUALECK, S. 1952, 2, 20.

(41) C.E., 11 mai 1951, BAUD. S. 1952, 3, 13. Concl. DEVOLVÉ.

tions sans droit. Mais un passant est blessé par un agent qui a fait un usage abusif de son arme à feu : si l'opération est administrative, la victime obtient réparation ; si, au contraire, l'opération se rattache à la police judiciaire, l'action se pose devant le Juge judiciaire.

Est-ce que l'Etat sera responsable ou irresponsable ? Est-ce que seul l'agent pourra être poursuivi personnellement ?

Le bon sens proteste et le Droit aussi, car la compétence du Juge judiciaire ne contient aucune règle selon laquelle l'Etat sera irresponsable. Ici, une question se pose : est-ce que la responsabilité de l'Etat peut se justifier par l'art. 1384 et suivants du Code Civil ?

L'accident dont a été victime le médecin Giry ne se rattache à aucune faute de service, ni même à une faute de l'agent. On ne peut rattacher cette responsabilité de l'Etat à une chose dont la police judiciaire a eu la garde. Le médecin blessé remplissait une mission dans l'intérêt général, pour le compte de la police judiciaire dépendant des services de la Justice. Et il y a un paradoxe à considérer que si cette opération relevait de la police administrative, la victime serait indemnisée.

Or une application courante de la responsabilité sans faute a trait à l'indemnisation des collaborateurs occasionnels des services de police ; ils sont indemnisés sur la base du droit commun administratif des conséquences dommageables résultant de l'exécution de leur tâche, et ceci alors qu'aucune faute n'est commise par la victime. Cette règle est courante dans la doctrine (42).

Mais est-ce que la compétence du Juge judiciaire ne signifie pas que les règles de fond qui sont applicables sont celles du droit civil ? Non.

En effet, le Juge judiciaire, le Juge administratif, appliqueront les règles de droit civil quand la nature du litige l'exige, de même le Juge civil peut et doit recourir aux règles de droit administratif afin de résoudre des problèmes qui sont les mêmes que ceux que

(42) DUEZ, 2^e éd., p. 719, *Cours de Droit Adm.*

DE LAUBADÈRE, *Tr. de Droit Adm.*, 1953, 902, 903.

Mignon Dalloz, *Chron.* 1947, p. 70.

C.E., 3 mars 1943, CHAVAT, S. 1943, 3, 40 : « Un individu est requis par la gendarmerie pour combattre un incendie, il n'y a pas de faute ou de négligence à reprocher ni à la victime, ni à l'Administration. Il est indemnisé sur la base du risque ».

résout le contentieux de droit public. Tels les cas d'accidents survenus aux collaborateurs occasionnels et aux requis par les services de police. Si l'affaire avait été de la compétence des Tribunaux administratifs, le fondement de la responsabilité aurait été aisé à trouver (43).

Le Juge civil base son indemnité sur le fait que le Docteur Giry n'est ni un mandataire ni un préposé des services de police et le texte du Code Civil ne peut s'appliquer ici. Pour condamner l'Etat, le Tribunal civil a invoqué l'équité et les principes généraux du Droit qui commandent à la fois le Droit Public et le Droit Privé.

Les principes d'équité qui servent de fondement aux décisions du Conseil d'Etat sont des principes de droit positif français, et quand ce Tribunal est appelé à statuer sur la responsabilité, sa jurisprudence forme le droit positif applicable. Mais l'application de ces principes de droit n'est pas le monopole d'une juridiction déterminée.

Le Professeur Vedel écrit à ce sujet :

« La division des juridictions en deux branches qui n'appliquent pas toujours les mêmes principes est une situation désastreuse pour les justiciables, quand ils ont un procès à mener ; chacune de ces deux branches fabrique son droit dans la mesure où le législateur ne l'a pas fait et il y a parfois des discordances entre le droit public et le droit privé.

« Il serait paradoxal que les Tribunaux judiciaires ne puissent et ne doivent appliquer les principes établis par le Conseil d'Etat quand il s'agit de responsabilité de l'Etat à l'occasion de dommages causés par le fonctionnement défectueux des services publics. »

Et M. l'Avocat Général Dupin, dans ses conclusions devant la Cour d'appel, déclare (44) : « On ne peut concevoir que ce qui est vrai au Conseil d'Etat puisse être faux au Palais de Justice. »

Il y a donc une nette tendance à l'interpénétration du Droit public et privé, tant au point de vue des compétences que des règles de fond.

(43) Voir J.C.P., 1953, 11, 7371, note VEDEL.

(44) Gaz. Pal. 11 mars 1953.

C. — DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ÉMEUTES ET ATTROUPEMENTS.

La compétence judiciaire peut résulter également, en matière de police, de lois spéciales, tel est le cas de la responsabilité de l'Etat en cas d'attroupements et d'émeutes.

Cette compétence judiciaire est un legs de la Révolution (45). Une telle attribution de compétence était à l'époque justifiée vis-à-vis du principe de la séparation des pouvoirs, parce que, dans ce système, c'était moins la responsabilité de la commune et de l'Etat qui était engagée que celle des habitants pris collectivement responsables des troubles qu'ils auraient dû prévenir et en raison desquels une sanction leur était infligée.

Lorsque des troubles éclataient dans une localité, tous les habitants étaient présumés avoir fomenté l'émeute et les troubles, ou tout au moins on leur reprochait de n'avoir pas su ou voulu repousser « les brigands », comme on disait à l'époque ; alors on les frappait d'une véritable peine collective. L'amende découlant des dommages frappe moins la commune que les habitants de cette commune pris collectivement ; un impôt spécial est levé sur les habitants pour trouver les fonds nécessaires au paiement de l'amende ; c'était donc bien les habitants qui se trouvaient pénalisés.

Il s'agit là d'un système primitif d'intimidation employé encore il y a un demi-siècle envers les populations d'Afrique du Nord afin de réprimer les incendies de forêts. D'une manière générale, un tel procédé est significatif de la faiblesse de l'autorité des pouvoirs publics.

Ce procédé a été employé pour empêcher la continuation des troubles civils, notamment en Vendée, afin d'inciter la population à faire elle-même sa police contre les Chouans.

Cette législation procédait aussi de l'idée exprimée par le décret du 10 juin 1793 selon laquelle la commune est une société de citoyens unis par des relations sociales. Duez disait : « On se meut

(45) Loi des 23-25 février 1790.
10 Vendémiaire An VII.

dans le plan pénal bien plus que dans celui de la réparation civile » (Duez, *op. cit.*).

Ainsi, le fait qu'il s'agissait d'une responsabilité pénale, et le fait que cette responsabilité avait une coloration pénale bien marquée, légitimaient la compétence judiciaire.

Ce système est devenu anachronique à compter du moment où il a été organisé dans chaque ville une force de police ; on ne peut plus rien reprocher aux habitants de la commune, mais on peut plutôt reprocher une défaillance, une négligence ou une carence des mesures de police en vue d'assurer la sécurité des habitants, un manque d'organisation de la police plutôt qu'une faute collective de ses habitants.

Si extraordinaire que cela puisse paraître, cette législation a été maintenue en vigueur jusqu'à la loi du 5 avril 1884 et la compétence judiciaire maintenue.

Toutes les actions intentées sur la base de l'art. 106 de la loi de 1884 doivent être exclusivement portées devant les Tribunaux judiciaires. Cette règle est absolue, elle s'applique aussi bien à la commune qu'à l'Etat et aux services de police qui auraient concouru à la réalisation des dommages (46).

D. — DOMMAGES CAUSÉS PAR LES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION.

Un nouveau cas de responsabilité dirigée contre l'Etat est devenu, sous la pression des faits, de la compétence judiciaire. Il s'agit de la responsabilité de l'Etat due à un accident de circulation, causé par un véhicule de l'Administration.

La loi du 31 décembre 1957 (47) attribue aux Tribunaux judiciaires la compétence pour statuer sur les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat en raison des dommages causés par des véhicules appartenant à l'Administration.

Comment expliquer cette évolution ?

(46) Orléans, 14 décembre 1949. D. 1950, J., 288. A noter qu'aujourd'hui il y a partage de responsabilité entre, d'une part, la commune toujours responsable pour faute de ses habitants, et de ses autorités, et de l'Etat pour risque social.

(47) J.O., 5 janvier 1958.

Les véhicules de l'Administration causent de fréquents dommages dus à des accidents de la circulation ; il n'est pas besoin d'ouvrir le recueil de la jurisprudence pour se rendre compte de l'importance considérable prise ces dernières années par les contentieux, au sujet des accidents provoqués par les véhicules de l'Administration.

Au point de vue juridique, ce contentieux présente la particularité suivante : le fonctionnaire en service qui use de la voie publique apparaît comme un usager de cette voie ; il se trouve donc juridiquement dans une situation rigoureusement identique à celle du particulier faisant le même usage de la voie publique. L'Administration a autant de chances d'être victime qu'auteur du dommage.

La situation juridique de l'agent et celle du particulier est identique ; si un accident survient, la victime et l'auteur du dommage devront être traités sur un pied d'égalité.

Ce problème de la responsabilité doit être considéré comme se posant, non entre les services publics et un particulier, mais entre deux usagers de la voie publique. En règle générale, le problème se pose dans des termes identiques de ceux dans lesquels ils se pose lorsque l'accident se produit entre deux particuliers (48).

Il serait étonnant, dans ces conditions, que les solutions de droit administratif ne se trouvent pas proches de celles du droit civil. Le droit est une affaire de bon sens ; on comprendrait mal qu'à des problèmes voisins ne correspondent pas des solutions voisines. Un parallélisme existe en cette matière entre le droit administratif et le droit privé que la loi du 31 décembre 1957 a unifié facilement.

En matière d'accident de circulation, on constate en effet que la responsabilité de l'Administration peut être engagée sur la base d'une faute. Mais cette faute, ce n'est plus la faute propre à la responsabilité de la puissance publique, c'est-à-dire le mauvais fonctionnement du service ; c'est tout simplement la même faute que celle qui est reprochée à un particulier ; c'est la faute de l'homme définie par l'art. 1384 du Code Civil pour les rapports de particuliers à particuliers.

Il est indéniable qu'il se produit un rapprochement entre le Droit public et le Droit privé.

(48) C.F. C.E., 18 novembre 1949, MIMEUR. Concl. GAZIER. J.C.P. 1950, II, 5286.

Les Tribunaux judiciaires ainsi compétents pour statuer sur des actions en responsabilité contre l'Etat appliqueront les règles de droit privé de la responsabilité. Cela ne présente aucun inconvénient. Ces deux régimes tendent à se rapprocher par des solutions analogues.

« Cette harmonie que l'on a ainsi constatée entre les solutions que les juridictions administratives et judiciaires ont apportées aux problèmes qui leur sont communs, n'a cessé de se préciser et de s'étendre, à un rythme de plus en plus rapide, par le ralliement de l'une des juridictions aux positions de l'autre. Les influences qui se sont exercées de l'une à l'autre des jurisprudences, et surtout de la jurisprudence judiciaire, sur celle du Conseil d'Etat, et qui, portant attention d'une juridiction sur les mérites de règles appliquées par l'autre, sont pour une notable part à l'origine de la communion actuelle des jurisprudences, sont tout à fait remarquables.

« On doit y voir une des caractéristiques essentielles de l'état actuel de la question des rapports des responsabilités publiques et privées » (49).

Pendant fort longtemps, la police a été présentée comme le bastion de l'irresponsabilité, mais cette irresponsabilité a été battue en brèche au fur et à mesure des années. Finalement, entre 1905 et 1920, le principe de responsabilité triomphe là comme ailleurs.

Malgré cela, un relent d'irresponsabilité a flotté longtemps autour de cette matière, principalement à l'égard de ses agents.

Au contraire, aujourd'hui, après avoir étudié l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point, après avoir vu combien cette jurisprudence tient compte de l'intérêt de l'Etat et des victimes, nous avons vu de quelle façon judicieuse le Conseil d'Etat est arrivé à établir les fondements de la responsabilité de l'Etat en matière de police.

Dans une jurisprudence récente, nous avons pu voir combien il s'est attaché à établir également la responsabilité de son agent.

Il était indispensable et équitable d'établir la part respective de l'agent et de l'Etat.

(49) CHAPUIS, *Responsabilité Publique et Privée*, éd. 1957, p. 557-558.

Ce partage est aujourd'hui établi, il ne peut que « moraliser » la fonction publique ; l'idée d'une responsabilité personnelle de l'agent est désormais assurée par l'action récursoire de l'Etat contre son agent fautif.

Cette étude aura eu pour objet de nous aider à mieux saisir par la Jurisprudence les modalités des partages de responsabilités de l'Etat et de l'agent en matière de police qui seront l'objet de la deuxième partie de cet exposé.

DEUXIEME PARTIE

PARTAGE DES RESPONSABILITES

L'individu en présence de qui nous nous trouvons est l'agent de la force publique à qui a été confiée une responsabilité plus ou moins grande dans la société. Détenteur d'une parcelle d'autorité et par conséquent d'un certain pouvoir, la question de sa responsabilité ou de la responsabilité de l'Etat dont il est l'agent peut se poser s'il s'est servi des attributs qu'une telle situation lui conférerait pour méconnaître, dans l'accomplissement de sa mission, l'esprit dans lequel les opérations de sa compétence devaient être accomplies et les formes que la loi et les règlements leur faisaient un devoir de revêtir, ou même si, par maladresse, négligence ou pour toute autre cause, son action vient à causer un dommage à un citoyen.

Agent public, l'homme a méconnu en tant que tel les devoirs et les obligations de sa fonction ; il a créé un dommage dans l'exercice déformé de sa mission. Mais cette situation est spéciale en ce sens qu'elle met en cause une activité administrative qui va changer quelque chose dans la responsabilité de l'agent fautif.

Sur le plan moral, l'homme est condamnable. Mais, sur le plan juridique, la question est toute différente. L'agent n'apparaît pas tout seul. Dans de nombreux cas, son activité coupable n'est considérée que comme l'un des inévitables désagréments du fonctionnement d'un service dont il n'est qu'un rouage.

L'agent se dissimulera souvent derrière l'Etat. Le coupable sera toujours l'agent, car à la base d'un dommage causé, il y a inévitablement un acte humain ; c'est le fait d'une appréciation hâtive ou erronée, c'est une maladresse, c'est une erreur inexcusable ou manifeste, c'est une inaction impardonnable. Mais sera-t-il alors obligatoirement le seul responsable ?

En étudiant cette deuxième partie qui traitera des responsabilités respectives de l'Etat et de l'agent de police, nous nous trouvons toujours en face d'une dualité de responsabilité ; suivant les circonstances, l'agent de police sera au premier plan et, derrière lui, l'Etat, ou vice-versa, soit devant l'une ou l'autre de ces responsabilités prises séparément.

Dè là la division de nos développements en quatre titres :

TITRE I. — *La responsabilité de l'Agent.*

TITRE II. — *La responsabilité de l'Etat.*

TITRE III. — *Rapports de responsabilité de l'Etat et de l'Agent.*

TITRE IV. — *Les cas d'exonération de ces responsabilités.*

TITRE I

RESPONSABILITE PERSONNELLE DES AGENTS DE POLICE

On a vu que les agents de la force publique sont seulement responsables des dommages causés par leurs fautes personnelles. Ce principe a pour seul but d'empêcher que les activités administratives de la police ne soient paralysées par des complications contentieuses mal fondées.

Supposons un agent de police qui se trouve responsable pour l'ensemble de son activité sur son propre patrimoine ; il hésiterait alors à agir, il ne lui resterait qu'une seule ressource : celle de prendre une assurance contre les risques professionnels, qui, en cette matière, sont nombreux et parfois lourds de conséquences.

En outre, il ne semblerait même pas équitable que les primes de cette assurance demeurent elles-mêmes à la charge de l'agent de police ; en toute justice, cette prime devrait être supportée par l'Etat lui-même.

Dans le système actuel, compte tenu de la théorie du cumul, c'est l'Etat dont la responsabilité est le plus souvent recherchée ; il a l'obligation de réparer les dommages causés du fait du fonctionnement des services de police, sauf si ces dommages proviennent d'une faute personnelle de l'agent, faute considérée comme « détachable » matériellement ou intellectuellement de l'exercice de ses fonctions.

Avant d'examiner les éléments de la faute personnelle de l'agent de police, il faut poser le problème de la nécessité d'une responsabilité personnelle de l'agent.

Ensuite, nous étudierons la faute personnelle de l'agent au regard des *tiers* et nous remarquerons la différence fondamentale qui existe

entre la faute personnelle de l'agent, commise dans le service ou non.

Nous étudierons enfin la faute personnelle de l'agent vis-à-vis de l'Etat.

En conclusion, nous exposerons les conséquences de ces fautes personnelles vis-à-vis, d'une part, de la victime, et, d'autre part, vis-à-vis de l'Etat.

C'est pourquoi nous allons étudier successivement :

SECTION I. — *Nécessité d'une responsabilité personnelle de l'Agent de police.*

SECTION II. — Responsabilité de l'Agent pour faute personnelle.

1. *La responsabilité de l'Agent vis-à-vis des tiers.*

2. *La responsabilité de l'Agent vis-à-vis de l'Etat.*

En conclusion :

Les conséquences de la faute personnelle de l'Agent vis-à-vis des tiers et de l'Etat.

SECTION I

De la nécessité d'une responsabilité personnelle des Agents de police

Les agents de la force publique ne sont pas infailibles ; ils ne sont pas à l'abri des tentations qui assaillent les hommes détenteurs de l'autorité. Nous avons tous une tendance à abuser de la force et de nos droits, soit par imprudence, soit par incapacité, soit même par désir de nuire. Les agents de l'ordre peuvent causer des torts à l'origine desquels se trouve une faute personnelle.

L'agent est-il responsable de ses fautes ?

Il l'est certainement si la faute constitue un délit ou un crime ; il sera alors poursuivi devant les Tribunaux répressifs ; sa qualité d'agent de l'ordre ne saurait le soustraire à la rigueur du droit pénal.

Si son acte est une faute simple ou légère, il encourra certainement une peine disciplinaire (1).

Mais l'agent de la force publique est-il toujours responsable ? Il est responsable chaque fois où commettant une faute personnelle il est sorti de son cadre d'activité, il a excédé ses pouvoirs, il est sorti des limites qui lui sont conférées. Si un dommage est causé par sa faute, lui seul doit en assumer le préjudice.

Par sa faute personnelle, le fonctionnaire de police sort du droit administratif pour rentrer dans le droit commun. Dès lors, le droit commun est appliqué et l'art. 1384 est la base de la réparation due à la victime.

Celui auquel est remis le dépôt d'une parcelle d'autorité doit plus qu'aucun autre veiller à sa conduite ; disposant de pouvoirs plus grands, il doit apporter à l'exercice de sa profession la plus grande attention ; celui dont la mission principale est de faire respecter l'ordre doit avant tout ne pas se mettre hors la loi. S'il se met hors la loi, il est juste que des sanctions particulièrement fortes soient prises contre lui ; il est juste de le contraindre à réparer les torts qu'il a causés à des tiers.

Si cette conception est exacte au point de vue moral, elle doit cependant, au point de vue juridique, être plus nuancée.

En effet, déclarer un agent personnellement et pécuniairement responsable lorsqu'un particulier éprouve un préjudice par son fait, c'est rendre impossible toute activité de police. On discerne un véritable danger à transposer, sans aucun tempérament, dans les institutions juridiques, une thèse qui peut être exacte dans l'ordre moral. De plus, on risque de paralyser le recrutement.

Lorsqu'on rendit personnellement responsables les fonctionnaires romains de la rentrée des impôts on vit alors le peuple le plus discipliné du monde antique se détourner avec terreur de la fonction publique ; cette tâche dut être imposée à quelques malheureux.

De nos jours, personne n'accepterait de servir l'Etat s'il savait devoir répondre sur ses propres deniers de ses moindres négligences ; la responsabilité exacte est très difficile à établir.

(1) La faute pénale est parfois considérée comme une faute de service quand elle n'est pas détachable ; il s'agit alors généralement d'actes involontaires ou imprudents.

Toute faute ne doit pas toujours obliger son auteur à réparer. De plus, permettre à tout individu qui se considère lésé par la faute d'un agent de police de le poursuivre devant les Tribunaux, c'est incontestablement gêner la marche des services de police. Quantité d'individus peuvent avoir lieu de se plaindre des négligences de la police ; si des recours en indemnité peuvent être librement intentés, au lieu de songer à l'ordre public, l'agent songera à se garantir ou à se défendre contre les attaques des administrés mécontents. Il ne posséderait plus sa liberté d'esprit, il serait soumis sans protection à la vindicte publique ; il serait dominé par la crainte de cette vindicte ; il n'agirait plus pour satisfaire les intérêts généraux de l'Etat, mais pour ne pas mécontenter le public.

Le besoin d'une responsabilité limitée s'impose ; il ne faut pas ruiner l'esprit d'initiative des agents, ils n'en possèdent déjà pas beaucoup. Que resterait-il si on suspendait au-dessus de leur tête le glaive menaçant de la responsabilité sans limite ?

La responsabilité personnelle des agents de l'ordre est donc une question délicate. Pourquoi ne pas la supprimer ? C'est la question qui se présente à l'esprit et qui nous amène à examiner une théorie qui est opposée.

Les agents de police sont personnellement et pécuniairement responsables d'une faute personnelle ; il n'est pas admissible, en effet, qu'ils puissent commettre des fautes graves sans que des sanctions soient prises contre eux. C'est à l'Administration des services de police de prendre des mesures disciplinaires et au Parquet de poursuivre la mise en œuvre de leur responsabilité pénale. Mais il ne faut pas faire dépendre la poursuite et la peine de l'initiative privée.

Les particuliers n'entrent jamais en relations avec les agents de police qu'à raison de la fonction qu'ils exercent ; ils s'adressent à eux non pas en tant qu'individus, sinon la question ne se poserait pas ; le droit commun s'appliquerait.

Mais quand un particulier est lésé par la faute personnelle commise dans le service ou à l'occasion du service, c'est du fonctionnement irrégulier du service de police qu'il se plaint en réalité ; il s'adresse à l'Administration qui s'interpose toujours entre l'agent et le public.

Cette théorie répond aux exigences de l'Administration et des administrés ; ceux-ci trouveront en effet devant eux un patrimoine solvable et l'agent se trouvera à l'abri des poursuites abusives. Toutefois, ses fautes seront réprimées par le double jeu de la responsabilité pénale et disciplinaire.

Une sérieuse critique s'impose à notre attention : supprimer la responsabilité administrative des agents de police, c'est presque aussi dangereux que de ne pas limiter cette responsabilité.

Il est exagéré de dire que toute faute d'un agent de police entraîne automatiquement un fonctionnement irrégulier ou malheureux des services de police ; un agent de police se sert des pouvoirs inhérents à sa fonction pour commettre une faute grave dans un but de vengeance personnelle ; il détourne alors et utilise les prérogatives de la puissance publique. Pourra-t-on dire alors que le service a mal fonctionné ? Non. Il y a eu fonctionnement des services de police, mais aussi fait de l'agent ayant agi en faisant prévaloir sa propre personnalité sur celle qu'il aurait dû avoir en tant qu'agent de la force publique.

Du point de vue théorique, une irresponsabilité absolue est à condamner ; de plus, du point de vue pratique, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'efficacité de la peine disciplinaire. Le conseil de discipline n'est souvent que l'instrument d'une animosité personnelle, et son efficacité est médiocre.

Compter uniquement sur la discipline et la hiérarchie pour réprimer les abus qui pourraient se produire dans la marche des services de police serait flatteur pour l'Administration, mais serait supposer une Administration parfaite, incorruptible ; ce n'est pas tenir compte des influences regrettables qui s'y manifestent quelquefois. On connaît les ravages qu'exercent le népotisme et la politique parmi les agents de police.

La responsabilité administrative personnelle échappe à ces critiques.

Sans doute, en France, une Administration aussi active que celle de la force publique est très efficacement contrôlée par le Juge. Il est permis à tout administré de soumettre à l'appréciation d'un juge impartial la conduite des agents de police.

Il est très difficile de se passer d'une responsabilité personnelle ;

de fait, la crainte d'une responsabilité pécuniaire est le commencement de la sagesse. Duguit parlait de « l'aiguillon de la responsabilité personnelle ». C'est une menace bienfaisante, en même temps qu'un moyen de répression efficace ; elle excite le zèle de l'agent, modère son ardeur et son imprévoyance, elle le pousse à agir et pourtant le corrige, si l'action est mauvaise, fautive ou maladroite. Non seulement, il est juste mais encore utile de mettre à la charge des agents de police les conséquences dommageables de leurs fautes, ou du moins de certaines fautes.

Cet examen rapide des théories extrêmes nous conduit à les écarter l'une et l'autre. Il faut que l'agent de police soit responsable de ses actes, de ses faits, mais il ne faut pas que cette responsabilité soit soumise aux conditions du droit commun. L'agent de police doit se trouver protégé contre les poursuites excessives ou abusives qui annihileraient son action.

On se trouve ici en présence de deux principes opposés qu'il importe d'unir et de combiner ; d'un côté, la responsabilité sans limite, d'un autre côté, l'irresponsabilité complète. Ce sont deux écueils pareillement redoutables. Il faut les éviter tous deux et c'est entre les deux que le juriste doit se mouvoir. Il devra rechercher une solution dans une formule souple et nuancée.

L'agent de police est investi d'un redoutable pouvoir de coercition et de contrainte ; il peut être tenté d'en abuser ; il faut borner et contenir son action ; il faut que l'idée de la responsabilité personnelle l'incite « à se former d'un service qu'il remplit un souci privé quotidien » (2).

Poser le problème de la responsabilité personnelle des agents de police, c'est chercher à savoir dans quelle mesure l'agent coupable d'une faute personnelle doit contribuer à la réparation d'un préjudice.

La solution de ce problème est vaste et complexe et, de plus, jamais définitive.

Si les fonctions de l'Etat demeurent toujours les mêmes, la manière d'assurer et de maintenir l'ordre public se modifie : des éléments nouveaux apparaissent, des éléments anciens disparaissent ; actuelle-

(2) Ch. MAURÉAS, *Antinéa*, éd. Princeps. Préface p. VII.

ment, nous assistons à une transformation continue des méthodes de police (3), transformation qui s'accélère en période de troubles ou de crises.

Le droit privé et le droit public français doivent subir des variations ; le législateur, la jurisprudence, la doctrine, sont déterminés par les influences du milieu où ils vivent, le droit est la forme dont on revêt une idée juridique ou sociale.

Les juristes se rendirent compte rapidement de la double nécessité qu'ils avaient de punir et de sanctionner les agents coupables d'une faute personnelle, mais de limiter l'étendue de leur responsabilité suivant le cas.

Déclarer un agent de police personnellement et pécuniairement responsable envers la victime des conséquences de ses actes, c'est permettre de le poursuivre devant la juridiction judiciaire.

Le droit public issu de la Révolution interdit aux autorités judiciaires de porter un jugement quelconque sur les faits administratifs concernant la marche des services publics en général, et plus particulièrement des services de la police. Il est facile, dès lors, de deviner comment la séparation des pouvoirs va réagir sur la question de la responsabilité personnelle des agents. Chaque fois que la mise en jugement d'un agent a pour conséquence de soumettre à la juridiction judiciaire un acte administratif, l'indépendance des services de police est un principe puissant qui doit se concilier avec la responsabilité personnelle de l'agent.

En cherchant à étudier la responsabilité propre de l'agent, il faudra savoir si la faute est commise ou non à l'occasion d'une opération administrative de police ; il faudra ensuite distinguer quelle suite pourra entraîner la responsabilité personnelle et quelle faute sera couverte par le service.

Dans le premier cas, l'agent tombera sous le coup de la loi pénale, en raison de son caractère privé.

Dans le deuxième cas, l'agent est couvert par son Administration ; c'est alors le fonctionnement des services de police qui est en jeu et les Tribunaux administratifs sont compétents dans les litiges qui ont trait à tout service public.

(3) Cf. SICOT, *Servitudes et grandeurs de la police*.

C'est ce qui nous amène à étudier la faute personnelle dans les services de police, et ses conséquences, tant au regard de la victime que de l'Etat.

- A. — Responsabilité de l'agent de police pour faute personnelle ;
actes matériellement détachables de la fonction ;
actes intellectuellement détachables de la fonction.
- B. — Les conséquences de la faute personnelle à l'égard de la victime et de l'Etat.

SECTION II

Responsabilité de l'agent de police pour faute personnelle

De nombreuses définitions de la faute personnelle imputable en propre à l'agent ont déjà été proposées, soit dans la doctrine, soit dans la Jurisprudence, mais ces définitions ont en général un tort, celui de vouloir renfermer dans une formule unique et concise une Jurisprudence qui considère comme faute personnelle des espèces d'une grande variété.

Toutefois, d'après la Jurisprudence du Tribunal des Conflits, du Conseil d'Etat et des Tribunaux judiciaires, on peut dire qu'il y a faute personnelle « lorsque les faits incriminés se détachent de ce qu'aurait dû être le fonctionnement normal ou même défectueux du service de police » :

Il est à remarquer qu'il ne suffit pas qu'il y ait fonctionnement défectueux des services de police pour que cette faute puisse être imputée personnellement à un agent ; il est encore nécessaire que soient réunies toutes les circonstances qui « détachent » cette faute du service. Si ces circonstances n'existent pas, on se trouve seulement en face d'une faute de service, qui entraîne la responsabilité de l'Etat.

Ces circonstances peuvent se résumer de la façon suivante : il y a faute personnelle lorsque :

- 1° la faute se détache matériellement de la fonction, parce qu'elle a été accomplie par l'agent de police dans sa vie privée et non en tant qu'agent de police ;
- 2° la faute se détache intellectuellement de la fonction lorsque les circonstances révèlent à l'encontre de l'agent coupable, soit une mauvaise intention, soit de la malveillance ou de la brutalité inutile, soit à la recherche d'un intérêt personnel ;
- 3° si l'agent s'est rendu coupable d'une faute lourde, grossière, absolument manifeste et inexcusable.

Cette définition de la faute personnelle est celle qui découle directement d'une Jurisprudence du Tribunal des Conflits et des Tribunaux judiciaires. Elle est d'ailleurs parfaitement résumée dans une formule célèbre d'un arrêt de la Cour de Bordeaux (4) :

« Constitue une faute personnelle détachable de sa fonction tout acte extra-professionnel effectué par un fonctionnaire dans son propre intérêt ou pour satisfaire ses passions et ses rancunes...

« Constitue également une faute détachable toute négligence inexcusable, toute maladresse lourde, toute faute grossière telle qu'elle fait présumer le dol ou encore toutes circonstances révélant une intention mauvaise. »

Il convient de distinguer la faute personnelle vis-à-vis des tiers et vis-à-vis de l'Etat.

I. — La faute personnelle de l'agent de police et les tiers

Toute faute commise par l'agent de police en dehors de l'exercice de sa fonction constitue une faute personnelle. Ce sont aussi les fautes intentionnelles qui sont caractéristiques de la « mauvaiseté de l'agent », ce sont également les fautes lourdes.

(4) Bordeaux, 8 juin 1944, D. 1945, J. 9.

A. — FAUTE SE DÉTACHANT MATÉRIELLEMENT DE LA FONCTION DE POLICE. — ACTIVITÉS PRIVÉES. VOIES DE FAIT.

Lorsqu'un agent des services de police commet une faute à l'occasion d'une activité qui lui est strictement personnelle, seule sa responsabilité propre est engagée. Par activité strictement personnelle, il faut entendre toute action, toute activité qui n'est absolument en rien impliquée dans le service et qui ressortit uniquement de la vie privée de l'agent.

En cette matière, nous pouvons dégager les principes suivants de la loi et de la jurisprudence.

L'agent de police est personnellement responsable suivant le droit commun, et avec compétence judiciaire, quand il lui arrive de se rendre coupable de crime, délit ou contravention en dehors de l'exercice de sa fonction. Il est évident que si un agent de police, hors de ses heures de travail ou en dehors de tout acte administratif qui rentre dans ses attributions, commet un vol ou un assassinat ou un meurtre, il peut être immédiatement poursuivi devant la juridiction, comme le serait un simple particulier.

Il a été jugé que le refus d'un officier de police de déférer à une ordonnance d'expulsion prononcée à son encontre, alors qu'il occupait un logement sans droit ni titre, constitue de sa part une faute personnelle, alors même qu'il aurait été incité à ce refus par ses supérieurs hiérarchiques. L'attitude de cet agent concerne uniquement un aspect de la vie privée (5).

Il en est de même d'un agent de police invité chez un ami qu'il blesse mortellement en maniant imprudemment et maladroitement son revolver. Il ne saurait être regardé comme se trouvant alors en service ; il s'est rendu chez son ami en raison de leurs relations personnelles et pour des faits totalement étrangers au service (6).

Un gendarme se rend chez un ami ; là, il ne procède au maniement de son arme que pour des fins étrangères au service ; de plus, l'accident est survenu alors que le gendarme n'était pas en service,

(5) T.C., 30 juin 1949, LAMBOTIN, R.L. 606.

(6) C.E., 30 janvier 1948, BUFFEVANT, R.L. 51.

et l'accident est dépourvu par conséquent de tout lien avec le service. Le gendarme est considéré comme un simple individu qui s'est rendu coupable de blessures involontaires ayant entraîné la mort, dues à une imprévoyance et une maladresse impardonnables (7).

En ce qui concerne les crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions, il faut ici faire une distinction entre les délits spéciaux aux fonctionnaires de l'autorité de police et le délit de droit commun.

Les délits spéciaux sont les attentats à la liberté relatifs aux articles 114 à 122 du Code Pénal.

Les agents de police ou les commissaires peuvent commettre un acte attentatoire à la liberté individuelle en procédant à une arrestation ou une détention arbitraire (8).

Le fait de maintenir un individu au-delà de la durée légale hors des lieux déterminés par l'Administration, tels que chambre de sûreté ou poste de police, tombe sous le coup de l'art. 122 du Code Pénal.

L'agent de police peut se rendre coupable d'abus d'autorité réprimés par les art. 184 à 191 du Code Pénal. Il peut commettre une violation de domicile en abusant de sa qualité. Le cas se produit s'il pénètre chez un particulier en dehors des cas prévus par la loi ou sans observer des formes légales.

Dans tous ces cas, les Tribunaux compétents sont les Tribunaux répressifs et l'agent supporte seul le poids de son délit.

Pour ce qui est des délits de droit commun, l'agent est responsable personnellement devant les Tribunaux répressifs. Dans le service dont il est chargé, l'agent peut commettre des fautes plus ou moins graves. Selon qu'elles ont été commises dans un but administratif ou privé, nous sommes alors en face de fautes administratives ou de fautes personnelles avec toutes les conséquences que cela comporte.

Si la faute constitue un fait criminel ou délictueux, il y aura toujours responsabilité personnelle, mais toute infraction pénale

(7) C.E., 13 juin 1952, CARRÉ, R.L. 313.

(8) Cass., 25 novembre 1882, S. 1884, I, 44. D. 83, 1, 463.

Paris, 17 janvier 1868, D. 1869, 2, IX.

(Cf. Thèse ROBERT, *Violation de la liberté individuelle*, Paris, 1955).

commise par l'agent n'est pas en elle-même constitutive d'une faute personnelle détachable de la fonction s'il s'agit d'une faute due à l'imprudence ou involontaire, où manque l'élément intentionnel (9).

Pour que l'on soit en présence de la faute personnelle, il faut que l'infraction pénale soit caractérisée par une animosité personnelle, par la recherche d'un intérêt personnel, par une erreur grave ou inadmissible, en un mot par la preuve d'une intention délictueuse.

Pour les infractions pénales volontaires (crimes ou délits), elles comportent par définition un élément répréhensible détachable du service et susceptible d'engager la responsabilité de l'agent fautif.

Pour un crime, c'est toujours une faute personnelle. De plus, l'impossibilité d'élever le conflit en cette matière fait que ce crime commis par l'agent de police reste entièrement abandonné aux juridictions criminelles (10).

(9) C.E., 14 décembre 1946, SCHNEIDER, R.L., p. 333.

(10) Cf. BERNADAS, T.C. 9 juillet 1953, DELAITRE, T.C., 9 juillet 1953, NARDON et autres, T.C. 9 juillet 1953. Excès de conflits (abus).

Le conflit n'est pas possible dans deux cas :

1° en matière pénale ;

2° dans le cas d'atteinte à la liberté individuelle.

Mais pourquoi le conflit est-il possible sur l'action civile dans le cas de citation directe ? Or, dans ce cas, l'action publique s'est trouvée mise en mouvement par l'action civile. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire NARDON et autres (note RIVERO, T.C., 9 juillet 1953, J.C.P. 1953, 7797). Solution admise dans l'affaire DELAITRE, T.C. 9 juillet 1953, J.C.P. 1953, n° 779.

Le Préfet de la Gironde en élevant le conflit sur des poursuites intentées contre les agents de police inculpés de blessures ayant entraîné la mort sans intention de la donner, a atteint son but, il a gagné du temps aux prévenus L'arrêt de conflit est du 23 décembre 1945, son annulation du 9 juillet 1953...

Il faut supprimer cette procédure de conflit abusif sans raison juridique valable, uniquement faite dans le but de couvrir un certain temps des agents condamnables.

Le Préfet ne peut avoir agi de bonne foi dans l'affaire NARDON quand il déclare que des brutalités constituaient « des faits de service ». Dans une affaire semblable, le Préfet des Hautes-Pyrénées s'est borné à motiver le conflit du fait que la « juridiction civile a violé le principe de séparation » !! (BERNADAS, T.C., 9 juillet 1953, mêmes réf.).

Dans l'affaire de DELAITRE, le Préfet de police intégrait des brutalités inadmissibles parmi les faits répondant « à la pratique du service ».

Si la procédure du conflit devient un moyen de protéger les excès des services de police, il faut prévoir des sanctions contre les Préfets coupables pour engager leur responsabilité, comme le propose le Professeur RIVERO, en cas d'élévation abusive ou bien alors renoncer définitivement « à se réclamer du vocabulaire de la liberté sinon pour tenter de camoufler les réalités de l'arbitraire ».

Par cet astucieux moyen, les Préfets peuvent suspendre l'instance pénale dirigée contre des agents de police lorsqu'elle ne se trouve engagée qu'à la requête des particuliers.

Une lacération d'affiche (11) est toujours une faute personnelle. Cette opération de police ne peut rentrer dans le fonctionnement des services de police ; c'est en somme une opération privée.

L'arrêt le plus significatif en la matière est celui du Tribunal des Conflits concernant l'arrêt Vincent (12), dont les considérants sont les suivants :

« Considérant que l'art. 17 de la loi du 29 juillet 1881 ne se
« borne pas seulement à réprimer la lacération des affiches électo-
« rales commises par les particuliers, mais encore prévoit spéciale-
« ment le cas où des fonctionnaires se seraient rendus coupables
« d'un même fait et les punit d'une peine plus grave.

« Considérant que l'acte est interdit aux fonctionnaires par une
« disposition formelle de la loi pénale : même accompli sur l'ordre
« formel du Ministre de l'Intérieur, il ne saurait avoir le caractère
« d'un ordre administratif. »

La conviction que peut avoir l'agent pensant qu'il a le droit ou le devoir d'accomplir les faits qui sont en réalité constitutifs d'une infraction pénale n'entraîne pas son irresponsabilité pénale ; il a commis un délit.

Les Tribunaux et la Cour affirment ce principe.

« Attendu que le fait reproché au Commissaire de police,
« lacération d'affiches d'un candidat, apposées sur les murs de la
« mairie, n'est pas un acte administratif ; qu'il ne suffit pas que
« celui auquel il est imputé ait agi en qualité de Commissaire
« de police croyant avoir le droit de l'accomplir ; que cet acte n'est
« pas au nombre de ceux que la loi autorise à faire » (13).

Un agent de police, tel le Commissaire de police, a agi sur l'ordre d'une autorité supérieure. Sa responsabilité ne peut qu'être mise en cause personnellement. Ce n'est pas le droit public qui s'applique ici et le Commissaire de police peut toujours s'abriter derrière toute circonstance de fait de nature à atténuer ou même à faire disparaître sa responsabilité propre.

Le cas est ici d'un ordre dénué de valeur, l'agent poursuivi ne

(11) Délit prévu par l'art. 17 de la loi du 29 juillet 1881.

(12) T.C., 15 février 1890, VINCENT.

(13) Montpellier, 12 janvier 1883. S. 1881, 2, 173.

peut s'abriter derrière un acte juridiquement inexistant dont il ne peut et ne doit ignorer le vice. Le fait d'avoir obéi à l'ordre de lacération est une faute lourde inexcusable et à lui seul une faute personnelle. L'ordre de lacération d'affiches d'un candidat est un ordre manifestement illégal.

Le cas peut se poser où le Commissaire de police aura lacéré des affiches de sa propre initiative ; il ne peut invoquer un ordre pour dégager sa responsabilité. Mais dans le cas où il a reçu un ordre, il ne peut borner son action qu'à un rôle de strict exécutant ; s'il a dépassé les instructions données, ce dépassement des ordres reçus constitue en lui-même une faute personnelle (14) dont il supportera le poids.

*
**

La voie de fait est sans doute commise à l'occasion de l'exercice de la fonction. Mais elle constitue un acte qui ne peut pas se rattacher à l'application d'une loi ou d'un règlement ou au fonctionnement normal d'un service de police. De plus, elle porte atteinte gravement aux libertés fondamentales de l'individu (15).

La voie de fait commise par un agent de la force publique se trouve détachée de la marche des services de police parce qu'elle est complètement étrangère à son fonctionnement.

Il arrive malheureusement que les voies de fait soient nombreuses en matière de police. Aussi est-il nécessaire de leur faire une large place dans cette étude.

En présence d'une voie de fait, on estime que l'agent de police est sorti de ses attributions d'une manière manifeste ; il s'est dépouillé de ses privilèges de compétence administrative et il n'y a aucune raison pour qu'il soit soumis au droit administratif.

Depuis de nombreuses années, plus particulièrement depuis l'époque de la Libération, les voies de fait sont devenues de plus

(14) Un maire démolit jusqu'à arasement total une maison menaçant ruine. T.C., 29 juillet 1876, LECOQ, R. 729.

(15) Voies de fait : arrestations arbitraires, détentions arbitraires sans mandat de justice ni arrêté d'internement, sévices...

en plus fréquentes dans tous les domaines, et principalement dans la police.

De ce fait, on fut amené progressivement à ne considérer les voies de fait que comme des actes en marge de l'action administrative de la police en fonction des circonstances ou de l'urgence de la situation, pour en arriver, dans de nombreux cas, à déclarer que les voies de fait n'existaient pas, ou bien, si ces voies de fait existaient manifestement, à ne plus les regarder que comme « détachées » entièrement du service.

Le problème de la voie de fait est en réalité une frontière de l'activité des services de police qui étendent sans cesse leur domaine d'activité par suite de l'importance croissante de leur rôle social. Les services doivent toujours être en mesure de remplir leur mission, mais sans pour cela empiéter sur les droits de propriété, sur les droits de l'individu.

S'ils s'y aventurent, ils sortent alors de leur domaine et renoncent de ce fait à la possibilité de voir appliquer par leurs propres Tribunaux les règles de la responsabilité administrative. Ce raisonnement ne se heurte pas au principe de la séparation des pouvoirs.

« Tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics constitue une opération administrative, à moins que l'Administration n'ait agi dans les mêmes conditions qu'un particulier » (16).

C'est le cas de la voie de fait. La compétence administrative n'est pas uniquement fondée sur l'inaptitude du juge judiciaire à connaître de la marche des services de police, mais dans le cas où la police a agi comme une personne privée, elle se dépouille de ses attributs de puissance publique et sort du droit public. Il est facile de prouver que la voie de fait a été commise dans un but étranger aux services de police et si, en apparence, l'acte peut être considéré comme administratif, il ne l'est pas au fond. Un tel acte est privé de tout caractère public et ressortit de la compétence judiciaire.

Même dans le cas de voie de fait, l'Etat est déclaré responsable,

(16) C.E., 6 février 1903, TERRIER. S. 1903, 3, 25. Concl. ROMIEU. Note HAURIQU.

parce que l'action est celle du service, en même temps que celle de l'agent.

Le Professeur Waline définit la voie de fait « toute mesure
« d'exécution forcée ou de contrainte sur les biens ou les personnes
« d'une prétendue décision administrative qui se trouve inexistante
« en fait et en droit ».

La voie de fait suppose une mesure illégale ; c'est une opération matérielle de police qui transgresse les droits de liberté individuelle ou de propriété. La jurisprudence qualifie de voie de fait des actes gravement illégaux, d'une irrégularité grossière et manifeste, tels que les saisies, les arrestations, les détentions arbitraires, et les sévices.

Ainsi, la saisie d'un journal paralyse gravement la liberté de la Presse. On se trouve, dans ce cas, en présence d'une atteinte manifestement illégale, portée à une liberté reconnue, et dont les conséquences sont lourdes : la responsabilité de son auteur, agent de la force publique, est mise en cause devant les Tribunaux judiciaires.

Le 6 février 1934, le journal « Action Française » est saisi sur tout le territoire, mais il est manifeste que les pouvoirs du Préfet de police et des Préfets des départements ne comportent pas le droit de saisie de journaux en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité. Cette saisie ne peut être considérée comme mesure légale que si elle peut se justifier par une raison du maintien de l'ordre ou de son rétablissement ; tel n'est pas le cas dans cette espèce (17).

Le Tribunal des Conflits déclare que le Tribunal judiciaire est le juge compétent dans cette affaire qui n'est autre qu'une véritable voie de fait. Les autorités de police se sont placées en dehors de la sphère administrative, la voie de fait est considérée comme une mesure exorbitante qui peut se multiplier et devenir normale par le fait des circonstances exceptionnelles ou par la notion d'urgence qui ont pour effet d'étendre les pouvoirs des autorités de police au-delà de leurs limites normales.

Mais en voulant laisser de plus en plus de latitude aux pouvoirs

(17) Il y avait voie de fait parce que l'autorité administrative ne s'était pas préoccupée de savoir dans chaque cas d'espèce si la vente de « L'Action Française » était susceptible de troubler l'ordre public. C'est la généralité de la mesure qui est critiquable.

d'autorité, on en est arrivé à mettre en doute les éléments juridiques de la notion de voies de fait et à en dénaturer la définition.

Dans la période de la Libération, de nombreuses affaires touchant à la liberté individuelle sont portées devant les Tribunaux ; il s'agissait d'arrestations, de détentions arbitraires sans titres, de sévices et autres voies de fait ; il s'agissait d'emprisonnements, d'internements maintenus au-delà des temps normaux afin de mener l'enquête à son terme, ou de violences exercées sans aucun motif. Dans la plupart des cas on se trouvait en présence de véritables voies de fait.

Les victimes devaient traduire les agents devant les Tribunaux judiciaires. Mais ce qui se produisit en fait, c'est que les victimes se sont adressées aux Tribunaux administratifs, notamment au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat s'est trouvé alors, grâce au prestige dont il jouit, en présence d'affaires de la compétence normale des Tribunaux judiciaires.

Dans la requête Alexis Wolff, il s'agissait d'un acte attentatoire à la liberté, véritable voie de fait, commis par les services de police à la Libération (D. 1948, J, p. 472).

Le Conseil d'Etat confirme sa compétence. Les voies de fait sont nombreuses, elles envahissent les Tribunaux. On a eu alors tendance à nier les caractères de la voie de fait. De plus, il devient difficile d'admettre que les agents de police commettent des voies de fait et en soient personnellement responsables du moment qu'ils agissaient sur instructions de leurs supérieurs hiérarchiques.

La voie de fait perdait alors quelque chose de sa spécificité et elle fut considérée tantôt comme une faute de service pure, tantôt comme une faute personnelle pure, ou encore comme une faute commise dans un but de service.

Les Tribunaux administratifs étendaient leur compétence à un domaine où, à l'origine, leur intervention était totalement exclue.

La jurisprudence du cas Alexis Wolff s'explique par des idées d'ordre pratique, et par des raisons d'équité en présence d'atteinte inadmissible à la liberté individuelle.

Si les Tribunaux administratifs se sont considérés comme compétents à tort, c'est que les membres de la Haute Assemblée ont considéré avec appréhension les résultats néfastes qui résulteraient,

pour les victimes, d'une décision d'incompétence. Les victimes seraient obligées de recommencer devant les Tribunaux judiciaires une instance dont l'issue demeurerait incertaine.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat a refusé aux atteintes portées à la liberté individuelle le caractère de voie de fait en avançant l'argument « des circonstances exceptionnelles ».

En effet, les circonstances qui entouraient les violations de la liberté n'étaient que l'exercice de prérogatives spéciales des pouvoirs de police en temps de crise.

Les décisions sont nombreuses en ce sens.

Mais une telle Jurisprudence n'est pas défendable ; en effet, si, dans certains cas, les circonstances exceptionnelles sont réellement constatées, peut-on dire de bonne foi que ces circonstances atténuent la faute personnelle de l'agent et ôtent le caractère de voie de fait à des actes qui ne reposent sur aucune base juridique ?

La voie de fait et la faute personnelle sont deux notions indépendantes. Les mêmes faits peuvent engager à la fois la responsabilité de l'Etat et la responsabilité de l'agent ; en conséquence, la voie de fait peut être considérée comme faute personnelle si elle se « détache » de l'exécution du service. Inversement, aucune poursuite contre l'agent n'est possible ; il s'ensuit que la voie de fait ne constitue pas nécessairement une faute personnelle. Ainsi en est-il d'une saisie illégale d'un journal justifiée par des considérations du maintien de l'ordre (18).

On assiste à un véritable rétrécissement de la voie de fait, auquel s'ajoute une sorte de désagrégation ou disparition de certains éléments de cette notion. Ces transformations sont mises en lumière par M. le Professeur Rivéro dans la « Semaine Juridique » (19).

Le 7 mai 1953, le Tribunal de la Seine rendait sa décision dans l'affaire suivante :

Fin décembre 1950, l'Office Publicitaire de France s'était engagé envers le Parti Communiste Français à apposer dans la ville de Paris

(18) T.C., 30 juillet 1873, PELLETIER. D. 1874, 3, 5, concl. DAVID.

(19) T.C., 19 mai 1954, « Office Publicitaire de France » c. Préfet de police. J.C.P. 1954, J. 8382.

un certain nombre d'affiches, en garantissant le parfait entretien des palissades. Or, des lacérations furent opérées. Le Parti Communiste avertit alors l'Office Publicitaire qu'il ne paierait pas les sommes dues suivant contrat. L'Office, qui subissait un préjudice, assigna le Préfet de police, qui avait ordonné la lacération, en dommages et intérêts devant le Tribunal de la Seine. Celui-ci estima qu'il était compétent pour en connaître, étant donné que la lacération constituait à ses yeux une véritable voie de fait.

Les attributions du Préfet de police pour le maintien de l'ordre ne comportaient pas le pouvoir de faire pratiquer des lacérations d'affiches sans qu'elles soient justifiées par la nécessité du maintien de l'ordre ou de son rétablissement.

Le texte des affiches ne contenait d'ailleurs aucune provocation à des attroupements interdits (20).

Mais le Tribunal des Conflits, saisi sur l'élévation de conflit, infirme la décision du Tribunal de la Seine en confirmant l'arrêt de conflit.

Il y a alors un revirement de la Jurisprudence.

La saisie de « L'Action Française » est considérée comme une voie de fait ; les services de police ne peuvent prouver que cette mesure est fondée sur des précautions indispensables à l'ordre public ou à son rétablissement.

Par contre, en 1954, le Tribunal estime que la menace qui résulte de l'affichage sur l'ordre public est d'une gravité suffisante pour que le Préfet de police ait pu ordonner la lacération.

Le Professeur Rivéro dit à ce sujet : « La saisie générale de « L'Action Française » était une voie de fait parce qu'elle n'était « pas indispensable, mais la lacération de 1953 reste une mesure « administrative parce qu'elle a été jugée nécessaire » (21).

(20) Ce jugement est à rapprocher de deux décisions rendues dans une matière identique : un arrêt de la Ch. Civ. de la Cour de Cass., 9 mars 1914, LAJUGIE c. POMARÈDE ; D. 1919, I, 32 ; un arrêt du T.C., 8 avril 1935, « Action Française » c. BONNEFOY-SIBOUR, D.P. 1935, 3, 35. Concl. Jon. Note WALINE. Dans le premier arrêt, la Cour de Cassation a affirmé sa compétence judiciaire à l'égard des agents de la force publique poursuivis pour lacération d'affiches hostiles aux pouvoirs publics. Dans le deuxième arrêt, le T.C. reconnaît le caractère de voie de fait à une opération identique.

(21) J.C.P., 1954, J. 8382 déjà cité.

A noter à ce sujet que le problème se pose de savoir si une lacération d'affiches ou une saisie de journaux est ou non une voie de fait. A une époque respectueuse de la liberté, on admettra difficilement que certaines circonstances suffisent à rendre licites lacérations ou saisies ; la voie de fait sera alors aisément reconnue. Mais il y a des périodes où le souci de la liberté est moindre : on admettra alors beaucoup plus aisément que les circonstances justifient saisies ou lacérations, et, par voie de conséquence, que l'autorité qui a procédé à de tels actes n'a pas commis de voie de fait.

Le Tribunal des Conflits tend à méconnaître les éléments de la voie de fait à des opérations de police qui sont réellement une voie de fait.

En 1914, une lacération d'affiches gouvernementales est considérée par la Cour de Cassation comme une voie de fait.

En 1935, la saisie de « L'Action Française » est encore une voie de fait, mais dans la mesure où elle n'est pas justifiée par la notion de l'ordre public.

En 1954, une lacération d'affiches qui n'est pas plus justifiée par des impératifs de sécurité publique que la saisie de « L'Action Française » n'est plus une voie de fait .

Cette décision prouve nettement la désagrégation des éléments de la voie de fait. C'est traditionnellement que la doctrine distingue deux sortes de voies de fait :

a) celle que les autorités de police commettent lorsque dans leur fonctionnement elles ne peuvent se baser sur aucun texte législatif ou réglementaire, telle une saisie illégale ;

b) et celle que les autorités de police exécutent dans une décision même légale alors qu'elles ne sont pas en droit de procéder par voie de fait, telle une lacération d'affiches.

Pour le Professeur Vedel (22), cette transformation est évidente dans l'affaire Carlier.

(22) J.C.P. 1950, II, 5535. Note VEDEL.

Un particulier se présente pour visiter la cathédrale de Chartres, mais le Commissaire de police l'apostrophe en lui déclarant qu'il lui interdit, sur ordre supérieur, l'accès du monument. Le visiteur évincé va quérir l'huissier qui constate l'attitude de la police. Bien mieux, le Commissaire de police saisit l'appareil du visiteur et plusieurs plaques de photographie. Il s'agit là d'une très grave atteinte portée, par l'emploi de la force publique, à une liberté fondamentale.

Une saisie effectuée par la police doit être fondée sur des motifs puissants. Or, en quoi le fait d'avoir photographié la cathédrale est-il un fait répréhensible ? On cherche vainement les raisons qui ont guidé la police. Celle-ci a déclaré que l'attitude du sieur Carlier était dangereuse pour l'ordre public... Rien ne menaçait l'ordre public, ni l'intégrité du domaine public. La saisie apparaît alors comme ayant un caractère vexatoire.

L'appréciation d'une mesure de police doit faire intervenir la valeur juridique de la liberté à laquelle il a été porté atteinte. Dans le cas présent, c'est la liberté d'aller et de venir ; en outre, la restriction imposée doit être proportionnée à l'abus de cette liberté et à la gravité du désordre à éviter.

Bien plus, l'interdiction devrait s'adresser à tous ceux qui sont susceptibles de troubler l'ordre dans la cathédrale. Or, cette interdiction ne visait uniquement que le sieur Carlier qui était en droit, en tant que paisible citoyen, de se rendre à la cathédrale de Chartres.

Cette spécialité de l'interdiction faite au sieur Carlier, ainsi que la saisie de l'appareil de photographie, entachent lourdement le fonctionnement des services de police.

C'est donc une véritable voie de fait qui ne peut se rattacher au fonctionnement des services de police ; c'est l'agent qui est personnellement responsable devant les Tribunaux judiciaires.

Cette voie de fait ne semble, d'après la Jurisprudence, résulter que de l'absence de tout lien entre l'idée de l'ordre public et la saisie et l'interdiction opérées par la police.

Cette conception semble restreindre considérablement la notion de voie de fait et livrer le justiciable à un certain arbitraire du

Juge, qui devient maître de fixer l'étendue des pouvoirs de police (23).

La voie de fait est ainsi dépouillée de tout élément juridique fondamental. Les opérations de police deviennent de plus en plus nombreuses où les agents ne peuvent être excusés ni par l'urgence, ni par les circonstances exceptionnelles, ni par une idée d'ordre public et de sécurité. Ainsi mutilée, il semble que la voie de fait de compétence judiciaire ne soit plus de grande utilité pour les victimes des exactions nombreuses des services de police dans les opérations touchant aux droits de liberté et de propriété des citoyens.

En conclusion, l'agent de police, coupable d'un crime ou délit commis hors fonction est responsable personnellement sur son propre patrimoine. Mais ces responsabilités pour infractions pénales sont sans préjudice d'une responsabilité éventuelle de l'Etat, telle la voie de fait.

Dans sa note sur l'arrêt Vincent (précité), M. le Professeur Mestre écrivait : « Le droit pénal et le droit administratif ne sont plus
« regardés comme une antinomie. La présence d'un délit pénal n'a
« pas pour effet nécessairement de dénaturer l'opération adminis-
« trative, car le dommage provenant d'une infraction provient
« également de l'Administration. »

B. — FAUTE PERSONNELLE DE L'AGENT DE LA FORCE PUBLIQUE SE DÉTACHANT INTELLECTUELLEMENT DE SA FONCTION.

Maintenant, une question se pose : est-il possible qu'un agent de la force publique dans l'exercice de sa fonction puisse commettre un dommage qui ne se détache pas matériellement de l'accomplissement de sa mission, mais qui, toutefois, par le raisonnement, puisse

(28) Les autorités de police pourraient user plus largement de leurs pouvoirs pour réprimer sévèrement dans la plupart des cas les violations volontaires, conscientes ou inexcusables des droits des individus, commises par ses agents.

Un texte réglementaire en application dans le statut de la Fonction publique prévoit tout un système de notation qui permet d'apprécier l'agent au point de vue connaissances professionnelles, ponctualité, mémoire, etc. Ne pourrait-on pas faire une place au « respect des droits des individus » ? Ne serait-ce pas indiqué dans un Etat qui se dit démocratique ?

en être détaché ? C'est ce qu'on appelle des fautes personnelles intellectuellement détachables de la fonction.

Dans de nombreux cas, ce caractère détachable est ou non discutable, et l'on se trouve ainsi amené à rechercher une définition qui permette de décider, par une application facile, les circonstances, les faits qui rendent détachable ou non la faute personnelle de l'agent de police dans l'exercice de sa fonction.

Il s'agit là d'une notion purement jurisprudentielle qui est née du célèbre arrêt Pelletier 1873.

La définition demeurée la plus connue est celle de Lafferrière. C'est celle qui reflète le mieux la Jurisprudence :

« Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur de l'Etat plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif, et il ne peut être déféré aux Tribunaux judiciaires.

« Si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, une imprudence, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction, l'acte perdant son caractère administratif ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire. »

Dans cette formule, il faut retenir les mots importants : « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ». La Jurisprudence se penche principalement sur le caractère malveillant de l'acte personnel de l'agent dans l'exercice de ses fonctions, sur le mobile étranger à l'intérêt de l'ordre public qui l'a inspiré ; le fonctionnaire de police, au lieu de servir l'intérêt général, s'est servi des pouvoirs de sa fonction pour assouvir une vengeance, une rancune personnelle, et poursuivre un intérêt propre.

L'agent est personnellement responsable, non quand il sert sa fonction, mais quand il s'en sert ; en d'autres termes, l'agent est responsable, sur son propre patrimoine, non quand il accomplit sa mission, même mal, mais quand il la trahit.

Le Professeur Barthélémy a exprimé cette idée dans une formule célèbre : « Le fonctionnaire commet une faute de service quand il croit accomplir sa fonction en commettant sa faute ; il commet une faute personnelle quand il se sert de sa fonction pour accomplir sa faute. »

Les actes qui impliquent chez l'agent de police, soit une intention mauvaise, soit de la malignité, de la malveillance, soit de la brutalité, soit en somme de la « mauvaiseté », selon l'expression de Lafferrière, sont constitutifs de fautes personnelles détachables de la fonction.

Il s'agit ici d'actes commis dans l'accomplissement du travail de la fonction ou commis à l'occasion de son accomplissement, mais qui, grâce à une opération intellectuelle, peuvent être détachés du service, et imputés personnellement à leur auteur, en raison de la mauvaise intention évidente et manifeste qui a poussé l'agent à les accomplir. Généralement, de tels actes tombent sous le coup de la loi pénale, sans préjudice de la responsabilité de l'Etat.

Prenons des exemples tirés des services de police :

a) *Diffamations et injures :*

Dénotent une mauvaise intention et sont constitutifs d'une faute personnelle, des actes de diffamation, des injures et des calomnies. La jurisprudence sur ce point est peu fournie.

C'est le cas d'un Commissaire de police qui s'est vu condamné pour avoir prononcé, dans l'exercice de sa fonction, des propos injurieux à l'égard d'un magistrat. Le jugement déclare à ce propos : « Le Parquet doit s'estimer heureux d'être débarrassé d'un tel Magistrat... » (24).

Dans cet acte injurieux et diffamatoire commis par un fonctionnaire de police, la responsabilité de l'acte relève des Tribunaux de droit commun ; cela provient du fait que dans l'injure ou la diffamation, l'intention malveillante est toujours évidente et par conséquent l'acte est facilement détachable. Il s'ensuit que c'est moins en tant que délit qu'en tant que faute personnelle caractérisée que le Tribunal de droit commun doit en connaître.

Toutefois, il a été jugé au contraire que le rapport d'un gendarme en permission et hors de sa circonscription, sur des faits délictueux aux sujet desquels circulaient des rumeurs, doit être considéré comme un acte de fonction, du moment que le gendarme s'est borné à rapporter simplement ce qu'il avait entendu.

(24) 2 avril 1881, CATTÀ.

Ici, l'intention malveillante n'existe pas ; ce qu'on peut reprocher au gendarme, c'est le fait de n'avoir pu vérifier les faits auxquels fait allusion son rapport (25).

b) *Violences, brutalités :*

Le fonctionnaire de police est tenu pour personnellement responsable, sur son propre patrimoine, lorsqu'à propos de son service il laisse apparaître sa personnalité par des faits qui ont marqué sa mauvaise intention, sa malveillance. « La faute personnelle est celle » qui implique la mauvaïseté de l'agent » (26).

Des actes de violence commis par des agents de police constituent la plupart du temps des fautes personnelles ; les violences, les sévices, les voies de fait sont des preuves de malveillance, souvent évidente, manifeste, inexcusable.

Néanmoins, les agents de police doivent, dans certaines circonstances, employer la force, simplement inhérente à l'accomplissement de leur tâche. Toutes les violence et les brutalités ne constitueront pas des fautes personnelles ; seules les violences ou les brutalités inutiles, en somme tout acte qui n'est pas regardé comme l'emploi légitime de la force, sont des fautes personnelles.

Le fait pour les agents de la force publique de s'être livrés à des actes de brutalité contre un individu arrêté, alors que ces actes ont été commis par eux, non au cours des péripéties de l'arrestation elle-même, mais au poste de police, constitue une faute personnelle imputable en propre aux agents (27).

Il a été jugé notamment que l'appréciation de l'utilité du degré de la force employée devra se faire en fonction de l'âge et de l'état physique de la victime.

Un agent de police frappe violemment le sieur C... ; ces coups entraînent une invalidité importante. Le Tribunal des Conflits, le 14 décembre 1946, déclare que les coups portés et qui ont donné lieu à une condamnation pénale par le Tribunal Correctionnel, pour coups et blessures volontaires, n'ont pas résulté de l'emploi

(25) Nîmes, 3 décembre 1949, J.C.P. 1950, II, 5382. Concl. GALL.

(26) T.C., 29 février 1908, R. LEBON, 1908, 208.

(27) T.C., 25 février 1922, IMMARIGEON, D.P., 1922, 5, 10.

légitime de la force nécessairement inhérente à l'exercice des fonctions de police.

Ces violences et ces brutalités, dans les circonstances de l'affaire, et eu égard à l'âge et à l'état physique de la victime, constituent un acte auquel la Cour de Poitiers a reconnu à bon droit le caractère de faute personnelle, détachable de l'accomplissement de sa fonction (28).

Le fait de se servir de son arme contre un individu qui s'enfuyait est considéré comme une faute personnelle détachable de la fonction ; la précipitation, une mauvaise appréciation des faits par l'agent constituent un fait personnel dont l'auteur doit répondre en propre sur son patrimoine ; c'est à bon droit que le Tribunal de Lyon a reconnu cette faute de l'agent comme personnelle (29).

Au cours d'une manifestation d'étudiants, un agent de police poursuit un jeune étudiant qui pénètre hâtivement dans la loge d'un concierge que l'agent frappe violemment. Le Tribunal des Conflits déclare que cet agent a manifestement excédé, dans la circonstance, l'emploi légitime de la force inhérente à l'exercice de sa fonction ; bien qu'accomplies dans l'exercice de la fonction, ces brutalités constituent, par leur exceptionnelle gravité, une faute personnelle qui doit être réputée se détacher du service (30).

Les fonctionnaires de police sont évidemment responsables de leurs actes commis dans l'exercice de leur fonction lorsqu'ils sont intellectuellement détachables de la fonction, en ce sens que ces actes manifestent non pas la marche défectueuse des services mais bien la faiblesse, l'emportement, le manque de sang-froid et la malveillance de l'agent lui-même.

Quand il est constaté que des actes inhumains, des sévices, des tortures condamnées et flétries par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ont été commis par des fonctionnaires de

(28) T.C., 14 décembre 1946, CLAUTOUR c. LAFORGUE, R. 333.

(29) T.C., 30 juin 1949, CHULLIAT, R. 606.

(30) T.C., 9 juillet 1953, DELAITRE, R.L. 592.

Dans le même sens : Un particulier est frappé par un gardien de la paix. Les coups entraînent le décès. L'emploi de la force inhérente à l'exercice des fonctions de la police n'a pas été rendu nécessaire dans l'espèce par l'attitude de la victime et la brutalité dont a fait preuve le gardien de la paix constitue une faute lourde détachable de la fonction. C.E., 25 février 1941, AUGEREAU, R. 97.

police, gardiens de la sécurité des personnes et des biens, c'est à bon droit que les Tribunaux déclarent qu'il y a faute personnelle, complètement étrangère à la fonction, et par conséquent détachable de la fonction de police.

La relation de ces faits de ces différentes espèces est donnée avec une grande discrétion. mais chacun peut y trouver motif à réflexion plus ou moins amère sur la fragilité de notre civilisation, sur la puissance de propagation de la violence, sur les troubles d'un passé récent qui semble vouloir durer.

Point n'est besoin de s'attarder sur de telles considérations ; il faut au contraire dégager le côté moral de ces espèces pour en tirer un enseignement juridique.

Malgré l'abondance et l'ancienneté de cette Jurisprudence, les contours exacts de la faute personnelle restent toujours assez imprécis ; on s'en tient, le plus souvent, à la définition de Lafferrière, dont l'écho se retrouve souvent dans les arrêts. Cette simplicité laisse place à de larges divergences d'appréciation. De plus, les agents s'abritent souvent derrière l'écran protecteur de leur fonction d'autorité.

Il existe aussi une tendance incontestable des Tribunaux judiciaires à favoriser cette attitude en aggravant sans raison l'immunité résultant des limites de la faute personnelle.

Il est de notre devoir, dans ces observations, de mettre l'accent sur cet aspect méconnu ou négligé de la responsabilité des services de police.

Mais l'examen de ces décisions qui ont reconnu l'existence d'une faute personnelle détachable donnerait une idée inexacte si l'on arrivait à penser que toute faute, toute imprudence comportant des conséquences graves, peut être considérée comme détachable.

L'excès de pouvoirs n'est pas nécessairement une faute détachable : *C.E.* 21 juillet 1949, *Wolff*, 614.

Les erreurs de droit non plus : *T.C.*, 9 décembre 1899, *Deyrès* ; *S.* 1900, 3, 8.

D'une façon générale, toute erreur commise de bonne foi, telles les maladresses : *Trib. civ. Seine*, 30 juin 1951. *Veuve Boubien* ; *D., Somm.*, 82.

Il y a des imprudences commises par les agents de police qui comportent, en certains cas, des conséquences fort graves, telles des maladresses ayant entraîné la mort d'un homme (31).

Le 4 janvier 1945, le sous-brigadier Hardy assurait la direction d'un poste de garde sur la voie publique ; il laisse tomber malencontreusement sa mitrailleuse, une balle part et blesse mortellement un enfant, le jeune Schneider, qui se trouvait à proximité.

Ce fait relevé à la charge du sieur Hardy est survenu dans l'accomplissement et à l'occasion de ses fonctions ; il ne constitue pas une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. Le délit pénal d'homicide involontaire n'est pas considéré comme une faute détachable, car il ne comporte aucun élément intentionnel. Cet élément intentionnel manque dans le délit d'imprudence. La faute n'est pas détachable.

Le sous-brigadier Hardy a été condamné par le Tribunal de Troyes (Aube) pour homicide involontaire.

Par la suite, les époux Schneider ont saisi le même Tribunal de Troyes d'une demande en dommages et intérêts ; ce Tribunal aurait dû se déclarer incompétent pour en connaître ; c'est à bon droit que le Préfet de l'Aube a élevé le conflit dans cette action.

Le Tribunal correctionnel est toujours compétent si l'action civile est jointe à l'action publique. Ce n'était pas le cas dans l'affaire Schneider.

En somme, un agent de police s'est rendu coupable d'un délit pénal ; le Tribunal correctionnel est toujours compétent si l'action civile est jointe à l'action publique ; le délit pénal est toujours considéré comme une faute détachable s'il y a l'élément intentionnel, mais non lorsqu'il s'agit d'un délit d'imprudence.

C. — FAUTE LOURDE DANS LES SERVICES DE POLICE.

Si, dans l'accomplissement de son service, un agent de police commet une faute lourde absolument inexcusable, une faute plus grave que celle que l'on pourrait attendre d'un agent d'une diligence

(31) C.E., 14 décembre 1946, SCHNEIDER, R. 333.

même inférieure à la moyenne, sa responsabilité personnelle peut alors être mise en jeu.

Sans doute, l'agent n'a poursuivi aucun intérêt personnel ; même, il a pu croire exécuter convenablement son service. Toutefois, la gravité de sa faute est telle que l'on ne peut s'en tenir aux intentions, sa responsabilité personnelle est mise en jeu. Il y a là une application en droit public de ce que les civilistes appellent « faute assimilable au dol ». Une telle faute excède ce qui représente l'exercice normal, même incorrect, de la fonction ; cette faute se détache de la fonction, c'est le cas des fautes commises dans l'exécution défectueuse du service à un degré inadmissible, et des maladresses inexcusables.

a) *Exécution défectueuse du service à un degré inadmissible.*

En cas de mauvaise exécution du service due à des erreurs extrêmement lourdes et manifestes ou à un manque de capacité totale, la responsabilité personnelle de l'agent est engagée.

C'est ici qu'on rencontre un des points les plus caractéristiques de la responsabilité personnelle de l'agent ; en effet, le plus souvent, non seulement l'agent de la force publique n'avait pas l'intention de nuire, mais encore il ne se rendait même pas compte que son activité était nuisible. C'est d'ailleurs précisément cela qui lui sera personnellement reproché ; le Juge lui reprochera de n'avoir pas été à même de mesurer, de calculer, d'apprécier la portée de ses actes, alors qu l'Administration des services de police était en droit d'attendre de lui beaucoup plus de clairvoyance, de perspicacité et de diligence.

Quelques espèces tirées de la Jurisprudence vont servir à illustrer ce cas de la faute lourde.

Le sieur Desjardins est arrêté à la Libération ; les autorités de police sont averties que dans son lieu de détention il était menacé du plus grave danger ; du fait que les services de police ne prennent aucune mesure pour assurer sa sécurité, l'omission d'une précaution indispensable, l'absence de toute tentative d'opposition des agents préposés à sa surveillance et à sa protection, le meurtre du sieur Desjardins trouve son origine dans une faute lourde des agents de

police qui ont exécuté défectueusement leur service à un degré inadmissible (32).

Le 5 janvier 1945, trois individus entreprennent de mettre à mort le sieur Bernadas qui n'avait fait l'objet d'aucune inculpation ni poursuite à la Libération ; armés de revolvers, ces trois individus poursuivent Bernadas dans la rue, l'appréhendent, mais il s'échappe grâce à l'intervention d'un agent de police qui se trouvait de passage et qui conduisit les trois individus et Bernadas au Commissariat de police.

Le Commissaire central se borne à faire restituer la montre qui avait été dérobée au sieur Bernadas ; ensuite, il se retire sans avoir pris aucune mesure de sécurité. Bernadas quitte alors le commissariat pour rentrer à son domicile, il est accompagné de deux gardiens de la paix non armés, et qui n'avaient reçu aucune consigne. Les trois individus rejoignent Bernadas et l'abattent de deux balles de revolver.

Le Commissaire n'avait donné aucune instruction concernant la sécurité de Bernadas ; de plus, il avait décidé qu'aucune mention de l'incident ne fût portée sur les livres ; il n'ignorait ni la tentative d'assassinat, ni les sévices exercés contre Bernadas, ni le grave danger qu'il avait couru, ni la lourde menace qui pesait sur lui s'il se risquait sur la voie publique sans précaution préalable, alors qu'il était manifeste que ses agresseurs n'attendaient que sa sortie du Commissariat pour l'abattre.

Le Commissaire aurait dû prendre des mesures pour protéger la vie de Bernadas, soit en lui faisant passer la nuit au poste de police, soit en lui fournissant une escorte suffisante, soit en s'assurant par l'envoi de patrouilles que le danger d'agression était écarté.

Dans les mois qui ont suivi la Libération et durant lesquels l'assassinat de Bernadas n'est pas resté un crime isolé, durant cette période dont les « circonstances exceptionnelles » rendaient difficile la tâche de la police, ces faits n'ont pas eu pour résultat de retirer à cette faute lourde commise par le Commissaire de police le caractère de faute personnelle détachable de la fonction (33).

(32) C.E., 10 novembre 1950, DESJARDINS, R. 549.

(33) T.C., 8 juillet 1953, BERNADAS, R. 592.

La faute lourde est considérée par la Jurisprudence comme une faute personnelle ; elle a souvent le caractère d'une exceptionnelle gravité ; il s'agit essentiellement d'une activité matérielle d'un agent, telles que des violences, des brutalités, des inactions inexplicables ou impardonnables. Mais il peut s'agir aussi d'usage inutile d'armes à feu ou de détentions illégales.

Les violences commises par un auxiliaire de la Gendarmerie, sans aucune utilité pour le service qui n'exigeait en aucune manière une telle atteinte à la personne de la victime, constituent une faute personnelle qui est réputée se détacher du service (34).

Il a été jugé dans le même sens que le sieur Salques, arrêté par les gendarmes, a subi de leur part des brutalités et des sévices sans que son comportement justifie de tels actes. Il s'ensuit que les agents de la force publique se sont rendus coupables, dans l'exercice de leur fonction, d'une faute personnelle très lourde (35).

L'usage abusif d'une arme à feu, le manque de sang-froid, la précipitation, sont considérés comme une faute lourde dont l'auteur est personnellement responsable des conséquences (36).

Un accident mortel est dû au manque de sang-froid d'un agent de l'ordre, au cours d'une manifestation qui se déroulait sur la voie publique (37).

Des négligences peuvent aussi être considérées comme fautes lourdes et personnelles à leur auteur.

Des agents de police appréhendent un individu qui troublait l'ordre public ; amené au poste, où il est laissé sans soins alors que son état nécessitait des soins immédiats, il décède ; c'est une faute due

(34) T.C., 27 juin 1955, Gouverneur de la Haute-Volta.

(35) C.E., 11 juillet 1947, SALQUES, R. 315.

(36) C.E., 6 février 1935, MONTILLIER, R. 160. C.E., 7 mars 1952, TOJON. R.D.P. 1952, 1057 (brutalités et usage abusif d'une arme à feu). C.E., 24 novembre 1954, SOULAVILLE, R. 617, violences sur la voie publique ainsi qu'à l'intérieur d'un commissariat de police où la victime s'était rendue elle-même de son plein gré. C.E., 29 janvier 1936, Dame Veuve PAPINEAU, R. 137. Faute lourde personnelle due à un manque de sang-froid et à un usage inconsidéré d'une arme.

Dans le même sens, une affaire toute récente : Trib. Corr. Seine, octobre 1961 ; LHENORE-PIGNON : « Le gardien de la paix a commis une faute lourde en se servant inconsidérément de son arme, alors que les circonstances ne justifiaient nullement cet emploi ». (Il tua un jeune homme de 18 ans).

(37) C.E., 18 mars 1932, GUIRAUD, R. 364.

à la négligence des agents de police ; elle est considérée comme une faute lourde et personnelle (38).

La carence du responsable des services de police est considérée comme une faute lourde, dans les circonstances suivantes :

Un groupe d'individus occupent une villa dont le propriétaire est momentanément absent ; ces faits sont une atteinte grave à l'ordre public. Le responsable des services de police est averti ; il aurait dû intervenir à temps ; cependant, il s'est contenté d'assister passivement à cette irruption ; c'est là une première faute lourde, étant donné que la police a pour rôle essentiel, non seulement la protection des personnes, mais encore celle des biens.

Une deuxième faute lourde est à sa charge ; une ordonnance judiciaire prescrit ultérieurement l'expulsion de ces individus ; elle n'a pu être exécutée par suite de l'inaction de la force publique dans l'exécution de cette décision judiciaire, d'autant plus que l'application de ce jugement n'était pas susceptible d'entraîner le moindre trouble de l'ordre public (39).

Il s'agissait également d'une expulsion qui ne menaçait en rien l'ordre public.

Une arrestation sans mandat judiciaire, sans arrêté d'internement, arrestation et détention qui se prolongent exagérément, constituent une faute lourde et personnelle (40).

b) *Maladresses inexcusables.*

La faute lourde imputable personnellement à l'agent de la force publique peut prendre encore la forme d'une maladresse inexcusable. Toutefois, il convient de remarquer attentivement que, dans ce domaine, l'élément intentionnel réapparaît. En effet, sans élément intentionnel, une maladresse, même inexcusable, même très grave

(38) C.E., 25 mai 1928, MINEREAU, R.L. 682.

(39) C.E., 7 juin 1953, FRICKER, R. 293. Dans le même sens : C.E., 12 avril 1952, GROSPAUD, p. 827.

(40) C.E., 3 novembre 1954, STUBERT. Dans le même sens :

C.E., 18 avril 1951, NOUVEAU, R. 193.

C.E., 25 juin 1951, PERNOT, R. 375.

C.E., 30 juillet 1948, R. 360, G.P. 1949, I, p. 22.

C.E., 15 février 1952, Dame Veuve FARGEAUD D'ÉPIED, R. 111.

C.E., 29 juin 1951, BASCOU, R. 358.

ne constitue pas nécessairement une faute personnelle ; de fait il y aura faute personnelle seulement dans la mesure où l'agent aurait dû éviter normalement cet accident.

Un agent poursuit un individu qu'il soupçonnait d'avoir voulu rentrer de nuit, par effraction, dans sa propre maison ; il tire sur lui un coup de feu et le blesse mortellement. L'agent de police a commis une faute que le Tribunal Civil de Lyon a reconnu, à juste titre, comme ayant le caractère d'une faute personnelle et détachable de la fonction (41).

En sens contraire, il a été jugé que le garde d'une Compagnie Républicaine de Sécurité qui laisse tomber involontairement son arme qui se décharge et tue un enfant, ne commet pas une faute personnelle (42).

Dans le même sens, le Tribunal des Conflits considère comme une maladresse le fait qu'un gendarme blesse une personne avec sa carabine qu'il manœuvrait maladroitement (43).

Nous venons d'examiner la responsabilité de l'agent vis-à-vis des tiers victimes de l'activité dommageable des services de police.

Il est indispensable de poser la question de la responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat qui l'emploie.

II. — Responsabilité de l'agent de police vis-à-vis de l'Etat

Nous avons vu que, par application de la théorie du cumul, l'Etat pouvait être condamné à réparer les conséquences dommageables des fautes personnelles de ses agents ; cette faute personnelle doit être d'abord détachable, ensuite avoir été commise dans le service ou à l'occasion du service ; c'est en somme une faute « non dépourvue de tout lien avec l'exercice normal de la fonction ».

Mais ici se pose le problème qui est de savoir si l'Etat qui a ainsi payé de lourdes indemnités aux victimes des fautes personnelles d'un agent de police n'a pas de recours contre cet agent.

Sur ce point, la Jurisprudence a évolué. Dans une période, elle

(41) T.C., 30 juin 1949, CHULLIAT, R. 606.

(42) SCHNEIDER (déjà cité).

(43) T.C., 9 décembre 1948, Demoiselle URBAN, R. 52.

se bornait à dire que l'agent fautif n'était jamais responsable sur son propre patrimoine envers l'Etat, en raison de ses fautes personnelles.

Le 28 mars 1924, le Conseil d'Etat déclare dans l'arrêt Poursines qu'un fonctionnaire public, en dehors du cas des comptables du Trésor ou des cas expressément prévus par la loi, ne saurait être déclaré civilement responsable envers l'Etat.

Cette Jurisprudence a été souvent confirmée depuis cette date ; elle paraissait guidée par des considérations d'équité et aussi par la faiblesse du patrimoine de l'agent fautif en face des dommages et intérêts qui lui étaient réclamés.

Cependant, l'agent ne bénéficie pas toujours d'une telle immunité : la jurisprudence imagine le système de la subrogation. Mais si, grâce à ce système, l'agent peut être tenu d'indemniser l'Etat, l'Etat ne possède pas de lui-même, aucune action contre son agent fautif ; en effet, le Conseil d'Etat subordonne la réparation pécuniaire due à la victime, à la condition qu'elle subroge l'Etat dans ses droits qu'elle possède du fait des condamnations obtenues ou à venir contre l'agent. L'Etat fait donc valoir les droits de la victime et non son propre droit à réparation.

Les époux Lemonnier ont reçu une certaine indemnité mise à la charge de la commune de Roquebrune, mais ils abandonnèrent leurs prétentions contre le maire. La commune peut récupérer, si elle le juge bon, sur les biens du maire, les sommes que le maire avait été condamné à payer aux époux Lemonnier.

Ainsi l'Etat n'agit pas contre l'agent fautif de lui-même, il faut que la victime du dommage qui a obtenu la condamnation de l'agent fautif subroge l'Etat dans ses droits.

Dans ces conditions, la victime obtient la condamnation contre l'Etat. Mais la victime n'engagera pas d'action contre l'agent de police fautif qui s'est rendu personnellement responsable d'un dommage ; elle ne va pas se donner un tel souci car si elle obtenait la condamnation de l'agent, l'indemnité à laquelle elle aurait droit ne lui profiterait nullement, si elle se heurtait à l'insolvabilité de l'agent.

On imagine facilement que, pratiquement, l'agent n'est jamais poursuivi, ou tellement rarement. Ce mécanisme de la subrogation

a donc pour but, bien moins de procurer le remboursement à l'Etat que d'éviter à la victime la possibilité d'une double indemnité.

Il y a là une conséquence désastreuse et regrettable qu'il est facile de saisir ; en fait, avec une telle jurisprudence, les agents de police sont pratiquement irresponsables des conséquences de leurs fautes personnelles commises dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'accomplissement de leurs fonctions.

La responsabilité de l'Etat est mise en œuvre de préférence à celle des agents. Si la faute est commise dans le service ou rendue possible par le service, la faute personnelle et détachable est appréciée strictement et le moindre lien suffit à rattacher la faute au service, et chaque fois la responsabilité de l'agent est « absorbée » par la responsabilité de l'Etat (44).

Il est aisé de comprendre que la victime préfère l'action contre le service devant le Tribunal administratif, plutôt que celle contre l'agent coupable d'une faute personnelle devant le Tribunal ordinaire. Elle se préserve ainsi du risque d'insolvabilité de l'agent et, par voie de conséquence, elle préserve l'agent des suites de ses fautes personnelles ; il y avait là une jurisprudence choquante qui consacrait une irresponsabilité presque totale des agents du fait de leurs fautes personnelles (45).

Le Juge administratif comprit alors la nécessité de modifier sa jurisprudence.

Le 28 juillet 1951, l'arrêt Laruelle proclama la responsabilité personnelle de l'agent vis-à-vis de l'Etat.

La Haute Juridiction décida que l'Etat pourrait aussitôt après sa condamnation à indemniser la victime, exercer un recours contre l'agent de police dont la seule faute personnelle est à l'origine du dommage. La subrogation au profit de l'Etat a lieu de plein droit et se ferait automatiquement du fait même de l'action de la victime contre l'agent de police.

L'Etat indemnise la victime parce que sa responsabilité n'a été engagée que par l'existence d'une faute personnelle de son agent ;

(44) Carence des services de police : C.E., 25 mai 1928, MINEREAU ; brutalité : C.E., 11 juillet 1947, SALQUES ; coups et blessures : C.E., 18 octobre 1946, GAIOT, etc.

(45) WALINE, R.D.P., 1948, p. 5 : « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour fautes personnelles et des moyens d'y remédier ».

il peut exercer contre cet agent un recours pour le tout et se décharger sur lui de la totalité de la réparation.

Mais si le dommage est causé par le concours de deux fautes, par les effets d'une faute personnelle de l'agent et par les effets d'une faute de service, l'Etat ne pourra exercer qu'un recours partiel dont l'étendue dépendra de la gravité des deux fautes respectives qui ont provoqué le dommage ouvrant droit à réparation.

Le Conseil d'Etat a donc cherché à assurer la discipline de ses agents de police, à les inciter à accomplir leur fonction avec attention et diligence, car désormais l'Etat possède le droit d'exercer son recours à tout moment, sans qu'il soit subordonné à autre chose que sa condamnation envers la victime de la faute personnelle de son agent ; c'est ce qui avive la crainte chez l'agent fautif d'avoir à répondre sur son propre patrimoine des conséquences de ses fautes personnelles.

Des arrêts récents permettent de montrer les applications de cette jurisprudence en matière de police.

Un agent se rend coupable de brutalités qui entraînent la mort d'un particulier : *C.E.*, 25 novembre 1955, *Paumier* (déjà cité).

Un autre se livre à des brutalités, ce qui constitue une faute personnelle qui entraîne la responsabilité de l'Etat qui endosse aux lieu et place de l'agent le poids du dommage : *C.E.*, 28 juillet 1951, *Coccoz*, *R.D.P.* 1952, p. 1067 (46).

Un auxiliaire de gendarmerie s'est livré à des violences sur un particulier. Ces violences ont été commises à la seule initiative de leur auteur, sans aucune utilité pour le service. La faute commise constitue, bien qu'accomplie dans le service, une faute personnelle qui, par son caractère d'exceptionnelle gravité, doit être réputée se détacher du service (47).

Les Tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de l'affaire. L'Etat est condamné à payer, mais use de l'action récursoire pour se faire rembourser de la condamnation des agents.

Les conséquences de la faute personnelle de l'agent de police sont à examiner, tant au point de vue des tiers que de l'Etat.

(46) *C.E.*, 28 juillet 1951, *Coccoz*, *D.* 1951, *Som.*, p. 47.

(47) *C.E.*, 9 mai 1952, *BOITET*, *R.* 184.

Dans le cas de poursuite d'un agent de police pour faute personnelle par un particulier, le litige n'est qu'un litige entre particuliers ; ce sont alors les Tribunaux judiciaires qui sont compétents ; il convient de noter que si un agent de police est poursuivi par sa victime sur le plan pénal, la faute personnelle doit être détachable de la fonction pour que la juridiction répressive puisse en connaître sur la réparation.

En outre, les Tribunaux judiciaires ne peuvent se reconnaître compétents que si les faits allégués par la victime apparaissent avec pertinence comme des cas constituant une faute personnelle à la charge de l'agent de police.

C'est alors la Cour de Cassation qui doit contrôler dans quelle mesure les faits invoqués sont réellement ou non des fautes personnelles incombant à l'agent poursuivi.

Les Tribunaux répressifs doivent en tout état de cause veiller à ne pas porter atteinte au principe de la répartition des compétences ni empiéter sur la juridiction administrative ; si, à l'occasion d'une poursuite personnelle, se place une question accessoire, elle relève de l'administratif ; le Tribunal judiciaire doit surseoir à statuer jusqu'au moment où le juge administratif a tranché la question accessoire.

Mais il existe une autre limitation de la compétence des Tribunaux judiciaires qui sont incompétents pour condamner l'Etat à raison des fautes personnelles de ses agents (sauf le cas de voies de fait).

Le droit civil est alors applicable en matière de responsabilité.

Toutes ces règles fondamentales de compétence sont soumises au contrôle du Tribunal des Conflits qui devra déclarer qu'un Tribunal judiciaire s'est, le cas échéant, déclaré compétent à tort en examinant les faits constituant des fautes personnelles, mais qui se trouvent être, en réalité, des fautes de service de police.

Ce sont donc, en somme, des règles concernant les rapports de particuliers à particuliers qui seront appliqués par les Tribunaux judiciaires ; c'est l'art. 1384 et suivants du Code Civil qui servira de base à la responsabilité, tant en ce qui concerne les conditions de la responsabilité que la forme et la quotité de la réparation.

Mais la faute personnelle d'un agent de police peut avoir des

conséquences en ce qui concerne les rapports de l'agent de police et l'Etat qui l'emploie.

L'Etat, comme nous l'avons vu, peut demander à l'agent personnellement responsable la réparation du préjudice qu'il a subi de son fait. Le plus généralement, le préjudice résultera de l'indemnisation opérée au profit des victimes. Il s'agit du cas de passants bousculés ou brutalisés sur la voie publique.

Mais si un dommage se trouve être causé à un tiers par l'effet conjugué de la faute personnelle et de la faute de service, il y a partage de responsabilité suivant la gravité de chacune des fautes. Pour établir ce partage, il faut maintenant étudier la faute de service qui va délimiter la part de responsabilité de l'Etat. Cette étude fera l'objet du titre suivant.

TITRE II

LA RESPONSABILITE DE L'ETAT POUR FAUTE DE SERVICE

L'arrêt Blanco du 8 février 1873 justifiait la compétence des Tribunaux administratifs pour connaître du contentieux de la responsabilité de l'Etat ; il déclare notamment que cette responsabilité possède « ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service ».

Il semble ainsi admettre que la responsabilité administrative de l'Etat est gouvernée non seulement par des règles spéciales et différentes du droit privé, mais encore que ces règles sont variables suivant le service public intéressé.

Une des matières les plus typiques de la responsabilité administrative de l'Etat est la responsabilité administrative des services de police.

En effet, la Jurisprudence du Conseil d'Etat se montre effectivement plus ou moins sévère dans l'appréciation des fautes, selon qu'elle a affaire à un service d'une importance sociale plus ou moins grande d'une part, et d'une difficulté d'exécution plus ou moins grande, d'autre part.

Mais, parfois aussi, elle tient compte des risques de dommages dus au fonctionnement des services publics et exige de leur part une diligence d'autant plus grande que celui-ci lui paraît dangereux pour le public.

Ce principe n'implique pas une responsabilité générale et absolue ; de fait, l'ensemble des règles relatives aux conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat se caractérise par une grande variété de règles. A chaque type de rapports entre Etat et particuliers correspondent des conditions propres de responsabilité.

En outre, les services de police ont eux-mêmes des règles spécifiques et particulières de responsabilité.

Mais dans quelles mesures ces règles générales de la responsabilité de droit public s'appliqueront-elles au fonctionnement des services de police ?

Et dans quelles mesures cette spécificité de la responsabilité des services de police va-t-elle entraîner une adaptation des règles générales de la responsabilité administrative ?

Le droit de la responsabilité repose sur un ensemble de conceptions politiques et sociales ; il implique le choix entre l'auteur du fait dommageable et la victime.

Qui vaut-il mieux favoriser ?

Si l'on entend favoriser les activités et les initiatives de la Police, on protégera le plus possible l'auteur du fait dommageable. La responsabilité de la police sera limitée aux actes illicites et contraires au Droit ; il sera même nécessaire qu'une certaine gravité apparaisse dans ces atteintes au Droit. Dans ces conditions, la victime est un élément passif, on sacrifie la victime au bénéfice de l'efficacité sociale de la police.

Mais à cette efficacité sociale de la police, on peut parfois préférer la protection de l'individu qui se trouve impuissant en face d'une société organisée. L'individu ne doit pas supporter seul le dommage résultant des activités de la police profitable à tout l'ensemble de la collectivité ; un tel résultat serait contraire au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

On est alors tenté de faire supporter à l'Etat le poids de tous les dommages provenant du fonctionnement des services de police ou maintien de l'ordre.

Il est équitable que les services de police doivent couvrir les risques de leurs activités et à la responsabilité pour faute vient s'ajouter la responsabilité pour risque qui, en se généralisant, va imposer à l'Etat des charges considérables.

La Jurisprudence a toujours cherché à réaliser un certain équilibre entre la responsabilité pour faute et celle du risque. Nous examinerons les conditions actuelles de cet équilibre en étudiant

dans une première section la faute de service, et dans une deuxième section le risque ou dommage anormal.

SECTION I. — *La faute de service.*

SECTION II. — *La responsabilité des services de police conditionnée par le risque ou dommage anormal.*

LA RESPONSABILITE DE L'ETAT RESULTANT DE LA FAUTE DE SERVICE DE LA POLICE

Les données de la Jurisprudence sont, à l'heure actuelle, les suivantes :

En principe, la responsabilité de l'Etat en matière de police ne peut être mise en jeu à raison d'un dommage causé que si la victime établit avec certitude que ce dommage a son origine dans une *faute* imputable aux services de police ; à titre exceptionnel, et dans certaines hypothèses où le Conseil d'Etat a jugé bon de l'admettre, une responsabilité de l'Etat peut apparaître, même en l'absence de faute, dès lors que le dommage présente en lui-même un caractère anormal.

La faute dans le service, après avoir joué un rôle exclusif, a longtemps gardé le rôle de condition de principe pour tous les dommages subis par les particuliers et provenant de l'emploi de la force publique.

Quant à la notion de dommage anormal, ou *risque*, après avoir eu un caractère très exceptionnel, elle a vu peu à peu étendre ses applications.

Actuellement, la faute de service conserve son caractère de principe pour tous les dommages subis par les usagers (1) des services de police et la notion de risque tend à jouer ce rôle pour les dommages causés par la police, non plus aux usagers, mais aux tiers.

Il convient d'étudier la responsabilité pour faute et pour risque.

(1) Cf. BENOIT, *Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique*. J.C.P., 1954, I, 1178.

SECTION I

La faute de service

Définition.

En règle générale, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée du fait des services de police que si la victime du dommage démontre que ce dommage provient d'une faute lourde. C'est donc la faute qui est choisie par le Juge administratif lorsque la victime se trouve être un usager du service.

Qu'est-ce donc que cette faute ?

Il ne s'agit ni d'une facilité de langage ni d'une image. Ce que le Conseil d'Etat entend par faute, c'est le « mauvais fonctionnement » du service de police.

Il y a faute de service lorsque le service de police n'a pas fonctionné comme il aurait dû pour assurer correctement la mission qui lui est impartie.

Cette notion de fonctionnement incorrect qui commande la faute est une notion relative ; on sait qu'est admise une certaine marge d'incorrection qui varie notamment suivant les difficultés et l'intérêt social du service.

Cette notion de faute de service ne doit pas être confondue avec la notion de faute de droit privé. Il s'agit ici d'une notion de faute adaptée aux données toutes particulières concernant la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat.

L'idée d'un manquement se trouve dans la faute de droit public et dans la faute de droit privé. Mais alors que la faute de droit civil reste la faute de l'homme, en droit public cet aspect humain ne joue qu'un rôle secondaire et même, quelquefois, n'en joue aucun.

La faute de service, qui est un fonctionnement défectueux, est appréciée simplement par rapport à ce qu'aurait dû être le fonctionnement régulier du service, suivant les lois, les règlements et les règles techniques du service.

Cette notion de faute de service entraînant une réparation trouve son fondement dans le fait que la victime a droit à une indemnité

en raison du préjudice provenant d'un fonctionnement maladroit ou défectueux du service de police ; c'est lui reconnaître un droit évident à un fonctionnement correct, droit qui trouve sa sanction par la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique. C'est ce droit qui est le vrai fondement de la responsabilité de l'Etat.

Dans l'état actuel de la Jurisprudence, il semble équitable que les droits de la victime « usager » des services de police soient ainsi définis. Cela ne veut pas dire toutefois que les usagers ne puissent voir un jour la possibilité de bénéficier d'une responsabilité dégagée de la faute. Aucune solution de Jurisprudence, à une époque donnée, n'a par elle-même une valeur fixe ou absolue et ne saurait éventuellement se modifier sous la pression des faits ou des idées.

Rien ne permet d'écarter l'idée que certaines victimes « usagers » puissent un jour avoir la possibilité d'être dispensées de prouver l'existence d'une faute de service, si cette exigence paraît justifiée à leur égard.

L'existence d'une faute de service suppose la réunion de plusieurs conditions :

- a) — La faute doit être caractérisée. A cet égard, la Jurisprudence nous offre de multiples exemples dont nous tâcherons de dresser un inventaire systématique.
- b) — Elle doit être imputable aux services de police.
- c) — Elle doit présenter un certain degré de gravité.

α) Les différentes catégories des fautes du service de police

Nous connaissons déjà certaines catégories de fautes de service de police ; la faute personnelle d'un agent commise à l'occasion de l'accomplissement de ses fonctions constitue une faute de service, mais la faute de l'agent qui ne constitue pas une faute personnelle peut constituer une faute de service du fait que la faute est commise dans le service ou à son occasion. Dans ces deux cas, il s'agit de fautes que la Jurisprudence qualifie de « fautes de service ».

La faute de service est commise par l'agent au cours de l'exercice

de ses fonctions pour le compte de l'Etat. Elle est le résultat d'une action, c'est-à-dire d'une opération matérielle, ou d'une omission, c'est-à-dire d'une carence, d'une négligence, ou bien d'une activité juridique, c'est-à-dire d'une opération administrative illégale.

1° ACTIONS POSITIVES DE LA POLICE.

Ces actions peuvent revêtir les formes les plus diverses : lorsque le dommage dont il est demandé réparation provient d'une intervention des services de police qui opèrent en vue de la tranquillité et du maintien de l'ordre, la victime doit apporter la preuve d'une faute lourde commise par la police.

— Commet ainsi une faute lourde le gendarme qui tue un manifestant par suite d'une précipitation injustifiée et d'un manque de sang-froid (2).

— Un garde champêtre, au cours d'une rixe, fait un usage inconsideré de son arme ; il commet une faute lourde (3).

Constituent également des fautes lourdes à la charge de l'Etat toutes les brutalités inutiles et inhumaines.

Le Conseil d'Etat (25 février 1949, Augereau, R. 97, déclare) :

« Si l'emploi de la force inhérente à l'exercice des fonctions de police a été rendu nécessaire en l'espèce par l'attitude de la victime, la brutalité dont a fait preuve le gardien de la paix constitue une faute lourde. »

Il en est de même d'un garde champêtre qui, en voulant tuer un chien enragé, blesse grièvement une personne, et de l'agent qui, lancé à la poursuite d'un malfaiteur, bouscule et renverse un passant (4).

Constituent également des interventions défectueuses et injustifiées, les activités de la police effectuées en vue de neutraliser une ferme, sans qu'une telle mesure soit en rapport avec les circonstances (5).

(2) C.E., 18 mars 1932, GUIRAUD, R. 364 ; S. 1932, 3, 118 ; D.H. 1932, 1, 114.

(3) C.E., 7 février 1934, RAPPINE, R. 189.

(4) C.E., 24 décembre 1909, PLUCHARD, R., p. 1029 ; D. 1911, 3, 130.

(5) C.E., 17 décembre 1938, LOYEUX ; R.D.P. 1939, p. 362.

Le fait d'interpeller une jeune fille afin de savoir si elle est véritablement inscrite sur le registre des mœurs, alors qu'aucun fait de ce genre ne peut être imputé à la requérante et que rien ne peut motiver une telle interpellation, est une faute lourde (6).

Le Conseil d'Etat exige toujours une faute lourde si les dommages sont causés au cours d'une arrestation.

— Commet une faute lourde l'agent qui blesse un passant qu'il prenait à tort pour un malfaiteur (7).

Mais il en est autrement dans le cas où la victime oppose une résistance aux forces de l'ordre.

Le sieur B... rencontre deux gendarmes et se livre sur eux à des voies de fait. Au cours de la lutte, il est atteint d'une balle ; le décès de B... a eu pour cause unique la faute de la victime qui est son attitude agressive à l'égard des agents de l'ordre (8).

Toutefois, il a été jugé que lorsqu'un individu se trouve en état d'arrestation, les agents de l'autorité ne doivent pas se livrer sur lui à des sévices, ou voies de fait (9), ni le laisser sans soins si son état l'exige (10).

Si le service de police est particulièrement difficile à organiser et à faire fonctionner (c'était le cas dans les Territoires d'Outre-Mer) le Conseil d'Etat exige, pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat, l'existence d'une faute manifeste et d'une particulière gravité (11).

2° OMISSIONS, DÉFAILLANCES OU CARENCES DE LA POLICE.

Les omissions ou carences de la police sont imputables à ce service et considérées comme fautes de service au même titre que les actions ou interventions positives. De ce fait, elles peuvent donner

(6) C.E., 21 février 1936, Demoiselle DUCASSÉ ; G.P. 1931, p. 605.

(7) C.E., 7 décembre 1917, COSTA, R. 798. Dans le même sens : C.E., 6 novembre 1933, PASQUELIN, R. 1023 ; C.E. 29 janvier 1929, PAPINEAU, R. 137.

(8) C.E., 22 avril 1932, BETTEMBOURG R. 416 ; S. 1932, 8, 118 ; D.H. 1932, 352. Dans le même sens : C.E., 6 juin 1934, BERNARD, Rec. Table 1570.

(9) C.E., 13 mars 1925, CLEF, R. 266.

(10) C.E. 25 mai 1928, MINEREAU, R. 682 ; S. 1929, 3, 81 ; D.H. 1928, 421.

(11) C.E., 7 décembre 1923, COURRET, R. 814 ; C.E., 2 juillet 1924, BELTAN, R. 625 ; C.E., 8 avril 1927, GILLARD, R. 640 ; C.E., 28 octobre 1927, Sté MAUREL et PROM, R. 985.

lieu à réparation quand il en résulte un préjudice pour les particuliers.

Tous ces cas se ramènent en somme à une inobservation des devoirs et obligations des services de police.

C'est ainsi que la Ville de Paris est rendue responsable de l'accident grave causé par un bœuf échappé des abattoirs de la Villette, du fait que les services de police n'avaient pas pris, malgré les moyens qu'ils possèdent, aucune mesure pour empêcher la divagation des animaux (12).

Il en est de même d'une commune qui peut voir sa responsabilité engagée en raison des déficiences dans le service d'ordre et de sécurité lors d'une fête foraine organisée par des particuliers (13).

En outre, les services de police commettent une faute due à la négligence dans l'exercice de leurs fonctions, s'ils omettent de rechercher une fusée non éclatée et d'avertir la population du danger couru en cas de découverte de l'engin (14).

Il en est de même si les autorités de police, prévenues de l'état de vétusté d'un immeuble, ne prennent aucune mesure pour parer au danger de son éboulement (15).

L'Etat peut être déclaré responsable si les autorités de police (Préfets) s'abstiennent de faire procéder à un internement d'un individu dont la folie dangereuse leur avait été signalée à plusieurs reprises (16).

Il n'est pas douteux qu'en matière de police des aliénés, pour engager la responsabilité de l'Etat, les services de police doivent commettre une faute de service lourde, c'est-à-dire que cette faute doit revêtir un tel degré de gravité évidente que le service de police est inexcusable de l'avoir commise.

(12) C.E., 8 mars 1929, MASQUERET. R. 140.

(13) C.E., 28 juin 1916, THÉVENET. R. 244.

C.E., 29 juin 1943, Ville de Perpignan. R. 218.

C.E., 20 avril 1934, LORRAIN. R. 464.

(14) C.E., 1^{er} juillet 1936, LACOUR. R. 717.

(15) C.E., 25 avril 1941, MAUREL. R. 84.

(16) C.E., 23 janvier 1931, GARCIN. Concl. LATOURNERIE ; C.E., 20 juin 1919, VALLET ; C.E., 10 mai 1926, Demoiselle LAVERGNE, R. 511 ; C.E., 29 juillet 1925, AVELLON, 737 ; C.E., 10 mai 1928. COULON, 417.

Ainsi, pour la victime d'un dommage dû à une carence des services de police, il est nécessaire de se trouver en face d'une faute très grave.

Ces conditions ne sont pas réunies dans le cas de l'absence d'un service d'ordre dans une gare, situation qui a permis à quelques individus de commettre des actes de violence ; une telle négligence ne peut être considérée comme une faute grave qui soit de nature à engager la responsabilité de l'Etat (17).

Dans le même sens, il a été jugé que le défaut de surveillance de la police dans un parc où une jeune fille fut assassinée et plusieurs agressions commises, n'est pas une faute d'une particulière gravité (18).

La Haute Assemblée semble donc plus réticente pour admettre la responsabilité de l'Etat en raison des déficiences des services de police que pour une intervention qui est considérée comme faute lourde, tandis que la déficience ou la carence doit revêtir le caractère d'une faute d'une particulière gravité. Ce qui aboutit au fait que le recours est souvent rejeté dans le cas de déficience de la police.

Dans d'autres cas, le Conseil d'Etat se contente de reconnaître moins aisément que la faute de la police présente le degré de gravité nécessaire dans le cas d'une déficience, alors qu'il déclare aisément la faute lourde quand il s'agit d'une action positive.

Un exemple est fourni par la Jurisprudence relative aux occupations et aux neutralisations d'usines.

En 1936, ont lieu de nombreuses grèves avec occupation des lieux de travail par les grévistes. Si ces grèves étaient en principes licites, il n'en est pas de même des occupations d'usines et de locaux industriels. Ces occupations causaient aux propriétaires de l'établissement un préjudice certain, variable suivant les circonstances, mais distinct du préjudice résultant de la grève elle-même.

Les personnes lésées cherchèrent à obtenir réparation en utilisant deux procédés impliquant deux compétences différentes :

1° ils portèrent leur demande en indemnité devant les Tribunaux judiciaires en invoquant la loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en cas d'émeutes ; ils devaient prouver que

(17) C.E., 9 juillet 1943, LAFFITTE, R. 183 ; D.A., D. 25.

(18) C.E., 27 octobre 1938, RITZ, R. 396.

l'occupation des lieux de travail découlait d'un mouvement collectif dont la réparation est prévue par ce texte de loi ;

2° ou bien la demande en indemnité était formulée devant le Tribunal administratif, et le dommage était alors considéré comme provenant d'une faute, d'une négligence des services de police.

Dans ce cas, le requérant reproche à la police de n'avoir pas agi en vue d'empêcher l'occupation des usines ou de ne pas vouloir agir pour procéder à l'expulsion des grévistes. Les patrons s'appuient sur le fait qu'ils ont obtenu des Tribunaux judiciaires une ordonnance d'expulsion contre les grévistes et que la police a refusé de prêter son concours à cette expulsion.

Parfois, au contraire, c'est son action positive qui est reprochée à la police, notamment en cas de neutralisation des lieux de travail, c'est-à-dire quand l'accès des lieux de travail est totalement interdit à tous : patrons, grévistes et non grévistes.

Ainsi, la responsabilité de l'Etat peut être mise en cause du fait des services de la police, de trois façons différentes :

- soit sur le fondement de la loi du 16 avril 1914 ;
- soit sur le refus d'exécuter une décision judiciaire ;
- soit pour une intervention effectuée par la police.

La responsabilité sur le fondement de la loi du 16 avril 1914 et le refus d'exécuter la chose jugée seront examinés ultérieurement à propos de l'application du risque social dans les services de police.

Le cas qui reste à envisager est celui où la responsabilité de l'Etat est mise en jeu devant une Juridiction administrative, du fait que la faute reprochée à la police est le refus d'exécuter une décision judiciaire ; tantôt c'est l'inaction de la police qui est invoquée, tantôt ce sont ses agissements injustifiés.

Le Conseil d'Etat se montre réticent pour apprécier le comportement des services de police qui demeurent inactifs. Par contre, quand ces services interviennent par des mesures positives, son appréciation est plus serrée ; toutefois, le Conseil d'Etat n'hésite pas à déclarer, actuellement, que la police a commis une faute lourde si son inaction lui paraît nettement injustifiée.

Les services de police ne peuvent rester inactifs dans deux cas :

soit avant l'occupation, alors qu'il aurait fallu empêcher les grévistes d'envahir les locaux industriels, soit une fois l'occupation effectuée, alors qu'il aurait fallu les expulser.

1° Si la police est demeurée inerte au moment où les grévistes s'apprêtaient à envahir les locaux industriels, cette inertie ne peut être considérée comme une faute entraînant la responsabilité de l'Etat que si l'attitude des grévistes ne semblait pas particulièrement dangereuse pour l'ordre public et si les services de police n'étaient pas en mesure de rassembler en temps opportun des forces suffisantes pour s'opposer efficacement aux grévistes (19).

2° Une fois l'occupation réalisée, les patrons s'adressent à la police en lui demandant d'intervenir par la force pour expulser les grévistes. Il ne s'agit que du cas où aucune ordonnance d'expulsion n'a été prononcée par le Tribunal. Dans ce cas, et très souvent, la police s'abstient de toute intervention.

Les patrons alors se tournent vers le Tribunal administratif afin d'obtenir réparation du préjudice provenant d'une occupation prolongée.

Mais le Conseil d'Etat, dans tous les cas qui lui ont été soumis, a considéré que l'occupation, « quelque illicite qu'elle fût, s'est effectuée et poursuivie dans des conditions qui ne constituaient pas une atteinte à l'ordre public telle que les autorités de police chargées d'en assurer le maintien n'auraient pu, sans méconnaître leurs obligations légales, se refuser à intervenir ».

En conséquence, les circonstances elles-mêmes ne suffisent pas à rendre obligatoire l'intervention de la force publique, et la police a la faculté d'appréciation pour savoir s'il y a lieu ou non de prêter son concours aux particuliers ; en se refusant à intervenir, la police ne fait qu'user de ce pouvoir d'appréciation et ne commet aucune faute (20).

(19) C.E., 3 juin 1938, Usines Géo Foucault.

(20) C.E., 2 juin 1938, Sté Cartonnerie Saint-Charles, R. 529. Dans le même sens : C.E., 3 juin 1938, Tanneries Lyonnaises, R. 528 ; C.E., 11 juillet 1937, Sté Combe et Fils ; C.E., 17 mars 1939, FOUGEIROL, D.H., 1939, p. 375 ; C.E., 1^{er} novembre 1939, Sté Anonyme d'Alimentation ; C.E., 8 janvier 1943, Sté Chaux et Ciment Vialar et Valette ; C.E., 5 décembre 1947, BIESTEGUI, R. 460.

Dans tous les cas, le Conseil d'Etat relève avec soin que les requérants n'ont pas demandé aux Tribunaux judiciaires une ordonnance d'expulsion qui aurait constitué par elle-même un titre exécutoire.

Un problème se pose : dans quelles conditions y aura-t-il atteinte à l'ordre public telle que la police ne puisse, sans commettre une faute dont la gravité serait de nature à entraîner la responsabilité de l'Etat, se refuser à intervenir ?

La jurisprudence est restrictive ; ce n'est que dans les cas où des crimes ou des violences excessivement graves seraient commises et que les circonstances de l'occupation des lieux de travail soient arrivées à ce point de gravité, qu'il serait juste de penser qu'aucune considération d'aucune sorte ne pourrait justifier une telle inaction.

3° Dans d'autres circonstances, c'est une intervention positive qui est reprochée aux services de police ; il est arrivé, en effet, que pour éviter des conflits entre patrons et ouvriers, entre grévistes et non grévistes, la police ait dû procéder à ce qu'on nomme des « neutralisations », c'est-à-dire interdire l'accès des lieux de travail à toute personne sans distinction.

Tantôt il y aurait blocus de l'usine ou de la ferme, tantôt occupation des locaux de travail par les forces de l'ordre elles-mêmes.

Il va de soi que de telles mesures peuvent causer de graves préjudices aux patrons d'usines ou propriétaires de fermes.

Dans ce cas, le Conseil d'Etat a estimé qu'il appartenait à la police de prendre les précautions nécessaires pour prévenir les incidents ou les rixes, et que des limitations pouvaient être apportées aux allées et venues.

Mais une interdiction absolue ne pouvait être justifiée que si elle était le seul et unique moyen d'éviter des troubles graves. Le Conseil d'Etat est sévère pour apprécier cette éventualité de troubles graves ; il a considéré généralement que les neutralisations n'étaient pas justifiées et qu'elles constituaient des fautes lourdes susceptibles d'engendrer la responsabilité de l'Etat.

A propos de l'affaire Loyeux, le Conseil d'Etat déclare :

« En effectuant cette interdiction alors que les circonstances de
« l'espèce ne pouvaient pas légitimer une atteinte aussi grave aux

« libertés individuelles, les autorités de police ont commis une « faute lourde » (21).

Le maintien de l'ordre n'exigeait pas que l'exploitation de l'usine fût suspendue et que l'accès en fût interdit au personnel ; en effectuant cette interdiction que les circonstances ne pouvaient « légitimer », les autorités de police ont commis une faute lourde (22).

Des ouvriers ont ainsi pu obtenir des indemnités pour avoir été réduits au chômage par suite de l'interdiction faite par la police d'accéder sur les lieux de leur travail (23).

Cette Jurisprudence a son explication ; il est parfois difficile de déterminer s'il est opportun ou non que la force publique intervienne quand l'ordre est troublé, mais il ne faut pas que le fait de voir la responsabilité de l'Etat mise en œuvre par trop aisément incite la force publique à des interventions hâtives ou intempestives et mal calculées qui pourraient éventuellement avoir de regrettables conséquences.

3° LES ACTES ADMINISTRATIFS ILLÉGAUX DE LA POLICE.

Les autorités de police administrative prennent parfois des décisions qui sont susceptibles de faire l'objet d'annulation à la suite de recours pour excès de pouvoirs. Les particuliers lésés par de telles mesures peuvent actionner l'Etat en responsabilité.

L'étendue du pouvoir de police est difficile à déterminer par des formules générales ou précises. Il s'agit généralement, dans chaque cas, de concilier le respect dû à la liberté individuelle avec les nécessités du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique.

Les autorités de police de Lyon (24) interdisent une réunion de médecins pour le motif que les organisateurs étaient des membres d'une ligue dissoute en 1936 et que, par conséquent, ce banquet risquait de troubler l'ordre public. La liberté de réunion n'est pas absolue ; si large soit-elle, elle doit toujours céder le pas devant les nécessités du maintien de l'ordre. Mais il ne suffit pas à la police

(21) C.E., 27 décembre 1938, LOYEUX, R.D.P., 1939, p. 362.

(22) C.E., 8 janvier 1943, VIALAR et VALETTE, R., p. 14.

(23) C.E., 8 janvier 1943, ANDRÉ et autres

(24) C.E., 5 février 1937, BIJADOUX.

d'affirmer que l'ordre public risque d'être troublé par une réunion privée pour justifier une interdiction de réunion ; il faut établir exactement les motifs allégués.

Il appartient au Juge de contrôler les motifs, et si le Juge ne relève aucun risque de trouble éventuel, il doit déclarer cette interdiction illégale (25). Le seul fait que les organisateurs appartiennent à des ligues dissoutes n'apporte pas la preuve que l'ordre public risque d'être troublé.

La police ne peut interdire une conférence alors que des mesures de police portant une moindre atteinte à la liberté de réunion auraient suffi à assurer le maintien de l'ordre.

« Considérant qu'il appartient aux autorités investies des pouvoirs de police de prendre des dispositions qui exigent le maintien de l'ordre, il leur incombe, dans l'exercice de leurs attributions, de concilier leur action avec le respect de la liberté de réunion garantie par les lois du 30 juin 1881 et du 28 mars 1907. »

Il s'agissait d'un sieur Salem qui projetait de faire une conférence à la Salle des Fêtes de la mairie de Valence ; cette conférence n'était pas de nature à troubler l'ordre public dans des conditions telles qu'il aurait été possible de parer à ce danger par des mesures de police appropriées.

Le Tribunal administratif de Grenoble a prononcé l'annulation pour excès de pouvoirs de cet arrêté interdisant la conférence. Le Conseil d'Etat a confirmé cette annulation (26).

Prendre une décision, en matière de police, sans en avoir le droit, est une faute. Mais la faute est moindre si la police n'a commis qu'une faute ayant un caractère superficiel mais étant néanmoins susceptible de donner lieu à recours pour excès de pouvoirs (27).

Lorsque la police n'a réellement pas le droit de prendre une décision incriminée, une indemnité est due au particulier lésé. C'est le cas d'une décision qui est entachée de détournement de pouvoirs.

(25) Il serait souhaitable que les affaires de ce genre soient tranchées rapidement ; c'est un an après l'interdiction que le Conseil d'Etat a rendu son arrêt. Pratiquement, cela signifie que l'autorité a tout pouvoir pour violer impunément la loi ; la censure du C.E. est devenue parfois platonique, du fait qu'elle est tardive ; la police et aussi l'Administration le savent bien et elles en abusent quelquefois.

(26) C.E. 27 novembre 1959, SALEM, R.D.P. 1960, p. 369.

(27) DUEZ, *op. cit.*, p. 35.

La police refuse ou retire des permis de stationnement dans l'intérêt des concurrents ou refuse aux membres d'une société de musique le droit de se faire entendre en public, afin de favoriser une autre société musicale (28).

La faute des services de police existe encore dans le cas d'illégalité de motifs ; les cas que l'on rencontre sont ceux dans lesquels les autorités de police procèdent à une exécution forcée, sans motif juridique sérieux ; c'est le cas d'application d'un jugement étranger sans exequatur. C'est le cas d'un refus sans motif valable, d'une autorisation d'une manifestation.

Au contraire, la faute de service ne serait pas retenue si les autorités de police avaient réellement compétence pour prendre une décision qui cause un préjudice au requérant, même si cette décision est entachée d'un vice de forme (29).

En réalité, ce n'est pas la violation de formes qui cause un préjudice, mais l'acte lui-même, et cet acte, quant au fond est valable. Il en est autrement en cas de violation de forme essentielle ; cette méconnaissance mettrait en péril les droits du particulier.

Il en est de même si la police prend une décision en se basant à tort sur un texte inapplicable alors qu'un autre texte lui donne le pouvoir d'exécution d'une telle mesure. Le Conseil d'Etat ne considère pas cet acte comme illégal.

Si un particulier a subi un préjudice du fait d'une décision administrative provenant de la police, il peut invoquer la théorie du risque administratif en prouvant qu'il a subi, dans l'intérêt de la collectivité, un préjudice anormal et spécial dont il serait contraire au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, qu'il soit seul à supporter le poids (30).

(28) C.E., Sté Eveil de Contres (déjà cité) ; C.E., 21 février 1932, FOURNIER.

(29) C.E., 17 juin 1921, DUPLAN.

C.E., 4 novembre 1921, MONTPELLIÉ.

(30) DELBEZ, Professeur à la Faculté de Droit de Montpellier, R.D.P., 1932, p. 463 et suiv.

b) **La faute de service est imputable à la police**

Nous venons d'examiner de quelle nature doivent être les faits reprochés aux services de police pour constituer une faute de service susceptible d'entraîner la responsabilité de l'Etat ; il faut ensuite étudier comment ces faits sont imputables à la police.

Les services de police, auteurs du fait dommageable, doivent être considérés comme responsables, et non l'agent qui a agi ; la responsabilité de l'Etat est, en ce cas, dite primaire, c'est-à-dire que l'Etat est directement et immédiatement responsable de la faute de service.

L'Etat n'endosse pas une responsabilité qui incomberait à l'agent de police qui a matériellement provoqué le dommage ; c'est le service qui a mal fonctionné et c'est le service qui est directement responsable.

Le sieur Casini est blessé par une balle tirée par un gardien de la paix qui visait une voiture automobile dont le conducteur avait forcé un barrage. L'auteur de l'accident participait à une opération intéressant la police de la circulation et agissait dans le cadre de ses fonctions. La faute de l'agent consiste dans le fait d'avoir utilisé son arme sans prendre toutes les précautions nécessaires.

Dans ce cas le Conseil d'Etat va relever une faute anonyme qui implique un mauvais agencement du service provenant de l'insuffisance des mesures de précautions prises par le service d'ordre en vue de sauvegarder la sécurité des passants, lors de l'opération au cours de laquelle s'est produit l'accident. Cela constitue une faute de service lourde.

Il y a donc faute du service public de police ; il n'est pas nécessaire de rechercher quelle est la cause de ces négligences dans l'insuffisance des mesures prises.

L'accident du sieur Casini est dû à un « fonctionnement défectueux » du service.

La faute de service, lorsqu'elle est ainsi détachée de la faute

d'agents individualisés prend un aspect anonyme (31) et objectif qui procure à cette notion un de ses traits originaux (32).

Le jeune Marx, qui avait pris place sur une motocyclette, est grièvement blessé par un agent de police.

« L'agent coupable a commis une faute en ne respectant pas la réglementation en vigueur, concernant l'usage des armes à feu par la police ; l'Etat est responsable du préjudice causé par ce fonctionnement défectueux du service de police » (33).

Il n'est pas absolument nécessaire de découvrir l'agent de police qui a provoqué le dommage. En fait, il est assez souvent connu, mais c'est là un élément qui importe peu. C'est ce qu'on exprime en disant que la faute de service est anonyme.

Des expressions courantes dans les arrêts du Conseil d'Etat, telles que « les autorités de police », « les services de police », « les autorités chargées de la police ont commis une faute lourde », « les agents de l'Etat qui sont chargés d'assurer l'ordre », expriment donc très correctement, du point de vue juridique, la réalité.

Même dans l'hypothèse où l'agent de police qui se trouve être à l'origine du dommage peut être identifié, on dira de lui qu'il a commis « une faute de service » imputable directement à l'Etat, par opposition à la faute personnelle.

Les deux expressions : faute *du* service ou faute *de* service recouvrent donc la même notion.

Le Conseil d'Etat, dans chaque espèce, va déterminer si le service de police s'est bien rendu coupable d'une faute de service qui lui sera imputable ou non ; pour cela, il va invoquer ce qui aurait dû être le fonctionnement normal de la police dans les circonstances de l'affaire.

(31) La faute de service propre à engager la responsabilité de l'Etat est une faute anonyme. C'est un mauvais fonctionnement du service. Il suffit, pour relever une faute, de constater que le service a mal fonctionné, sans qu'il soit besoin de rechercher si ce mauvais fonctionnement est dû à l'erreur, à la négligence, à la malveillance d'une personne donnée, ou à une toute autre cause.

(32) C.E., 17 novembre 1948, CASINI, R. 432.

(33) C.E., 17 décembre 1948, MARX, R. 484. Dans le même sens : C.E., 17 juillet 1953, ARROUS, R. 385 ; C.E., 16 mars 1956, DOMENECH, R. p. 124 ; R.D.P. 1956, p. 894.

Cette comparaison avec le fonctionnement régulier lui permet de juger s'il y a faute de service de police.

En conséquence, tout fait non conforme à ce que doit être la marche normale du service, en fonction des lois et règlements qui régissent la police et qui lui fixent le but qui lui est assigné, est regardé comme une faute.

Ce sont, par exemple :

— des illégalités : *C.E.*, 18 novembre 1949, *Carlier*, *S.* 1950, III, p. 49 ;

— des atteintes à la liberté de réunion : *C.E.*, 5 février 1937, *Bijadoux* ;

— des violations de la liberté de l'individu : *Cass. crim.*, 18 mai 1954, *Flavien*, *D.J.*, 1954, p. 365 ;

— des interventions non justifiées : *C.E.*, 10 juin 1953, *Sté Delville D.R.P.* 1953, p. 1090 ;

— des atteintes à la liberté du travail : *C.E.*, 27 décembre 1938, *Loyeux*, *R.* 985 ;

— il s'agit aussi de fonctionnement maladroit ou imprudent des services de police : *C.E.*, 16 mars 1956, *Domenech*, *R.* 385 ; *T.C.*, 14 décembre 1946, *Schneider*.

On peut rencontrer, de la part de la police, soit des renseignements erronés, soit des inactions ou retards injustifiés. (*C.E.*, 29 mars 1946, *Stawisky*, *concl. Lafas*) ; *T.C.*, 8 juillet 1953, *Bernadas* ; *C.E.*, 23 janvier 1931 *Garcin* ; *C.E.* 21 novembre 1947, *Sté Barthélémy*, *R.* 434 ; des retards dans le fonctionnement de la police : *C.E.*, 30 juin 1954, *Hauts-Fourneaux de Rouen*, *R.*, p. 405 ; *C.E.*, 17 juin 1953, *Folker* 293 ; *C.E.* 10 novembre 1950, *Dame Veuve Desjardins*.

Tous ces faits constituent des actes imputables à des agents qui disparaissent comme absorbés par la responsabilité de l'Etat.

Maintenant, il nous reste à examiner le degré de gravité de la faute et les moyens employés par le Conseil d'Etat pour l'appréciation d'une faute de police susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. C'est ici que nous allons rencontrer la vraie spécificité de la responsabilité administrative des services de police.

c) Degré de gravité de la faute des services de police

Tout fonctionnement défectueux des services de police n'engage pas obligatoirement la responsabilité de l'Etat. Il est indispensable que la faute présente un certain degré de gravité, variable selon les services, les circonstances de temps et de lieu.

Il est certain que pour tout ce qui touche à la protection et à la sécurité publique, il ne suffit pas d'une faute quelconque pour qu'il y ait lieu à indemnité, soit que le Conseil d'Etat ait tenu compte de la complexité et de la difficulté des tâches qui incombent aux services qui sont chargés d'assurer l'ordre, la protection et la sécurité, soit qu'il craint de restreindre la liberté d'action ou de décourager les initiatives de la police par l'appréhension d'indemnité sanctionnant les fautes les plus légères, le Conseil d'Etat, en pareil cas, exige, soit une faute lourde, soit une faute « d'une manifeste et particulière gravité ».

Ainsi s'exprimait le Commissaire du Gouvernement Latournerie dans ses conclusions sous l'arrêt Garcin.

Il en résulte que l'existence de n'importe quelle faute ne suffit pas à mettre en œuvre la responsabilité de l'Etat en matière de police. Celle-ci n'est « ni générale, ni absolue, elle a ses règles particulières qui varient suivant les besoins du service » ; le principe de l'arrêt Blanco est tout particulièrement vrai en cette matière.

Il découle des décisions du Conseil d'Etat que, non seulement les fautes commises par les services de police doivent présenter une certaine gravité pour que l'Etat soit responsable, mais encore les exigences du Conseil d'Etat vont varier suivant l'activité à laquelle se livre le service. Il arrivera ainsi que, pour certaines activités de police, la faute lourde ne soit pas exigée et que la faute simple suffise à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat.

On ne peut pas dire dans l'abstrait que le Conseil d'Etat exige tel ou tel degré de gravité ; ses exigences varieront avec les diverses activités que ces services manifestent.

Il importe de fixer quelles sont les règles générales dont s'inspire le Conseil d'Etat en cette matière. Il faut à ce sujet distinguer deux points :

- a) Selon quels principes la Haute Assemblée va déterminer ses exigences en ce qui concerne le degré de gravité de la faute des services de police ?
- b) Dans chaque espèce qui lui sera soumise, de quelles considérations s'inspire-t-elle pour déclarer que la faute invoquée par le requérant a atteint ou non le degré de gravité voulu ?
- 1° Quels sont les moyens d'appréciation de la faute de service de police ?
- 2° Gravité de la faute de service de police ?

1° MOYENS D'APPRÉCIATION DE LA FAUTE DE SERVICE DE POLICE.

Quels sont les principes qui déterminent le degré de la faute des services de police ?

Il y a un principe général pour chaque activité de police ; le Conseil d'Etat exige, pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat, une faute plus ou moins grave, selon les difficultés plus ou moins grandes de cette activité et suivant son importance sociale ; c'est-à-dire que le Conseil d'Etat examinera s'il y a intérêt, au point de vue social, à laisser planer sur le service une menace de complications contentieuses à l'occasion du fonctionnement des services de police.

Le Conseil d'Etat distingue trois catégories de fautes capables de mettre en jeu la responsabilité du fait du fonctionnement des services de police.

La faute simple ou *légère* : ce n'est pas une faute quelconque, commise par les services de police ; c'est une faute légère (34) mais qui présente néanmoins une gravité relative, et ce caractère de relativité fait qu'elle est de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

La faute *lourde* (35) que le Conseil d'Etat nomme faute grave,

(34) C.E., 21 mars 1920, SCHRICKER, R. 249 ; C.E., 17 juillet 1937. GRALLE (mise en fourrière d'animaux et de véhicules)

(35) C.E., 17 juin 1953, FRICKER (carence de la police devant l'invasion d'une villa, refus de prêter main-forte à l'expulsion, d'où faute lourde). C.E., 16 mars 1956, DOMENECH, R. 124. C.E. 21 mars 1952, GALLIAUD, R.D.P., 1952, p. 1069, arrestation arbitraire C.E. 21 mars 1952, RACHI.

est déjà beaucoup plus importante ; c'est une faute que ne commet pas un fonctionnaire de police de qualité moyenne.

La faute *d'une particulière gravité* (36) est appelée faute manifeste, celle que seul peut commettre un mauvais fonctionnaire de police.

La Haute Assemblée exige l'un ou l'autre de ces degrés de gravité suivant les difficultés présentées par l'exécution des missions dévolues à la police. Si cette mission est aisée à remplir, une faute simple suffira à engager la responsabilité de l'Etat. S'il s'agit d'une activité présentant des difficultés, une faute lourde est nécessaire et une faute manifeste est indispensable à une activité très difficile.

On peut dire qu'un fonctionnement des services de police est facile à assurer correctement quand les services de police ont tout le temps nécessaire pour réfléchir et trouver la solution du problème de l'ordre à maintenir ou à rétablir et que ces problèmes ne sont pas en eux-mêmes délicats à résoudre.

Il est facile de comprendre qu'en pareille circonstance une faute simple suffise à engager la responsabilité de l'Etat et qu'elle puisse constituer, dans ses éléments, une faute de service.

Constituent, au contraire, des activités difficiles, celles qui doivent être accomplies dans des circonstances telles que les autorités de police sont placées dans l'obligation de faire face rapidement à des faits ou des événements qui s'imposent à elles brusquement et sans que la survenance de ces faits ne leur soit en rien imputable.

Sont également difficiles les situations dans lesquelles les autorités de police doivent prendre des décisions délicates.

Enfin c'est une faute d'une particulière gravité qui sera exigée quand le dommage causé par la police résultera d'une activité très difficile ; il en est ainsi quand les services se trouvent en présence de situations exceptionnelles, en raison du moment ou du lieu ; c'est le cas de temps de guerre, de temps de crise sociale aiguë ; c'était le cas aussi du fonctionnement de la police dans les territoires d'Outre-Mer.

(36) T.C., BERNADAS (déjà cité), négligence de service manifestement incompatible avec la fonction. T.C., DELAITRE (déjà cité), brutalités d'une particulière gravité.

Importance sociale de la police.

Après les difficultés de l'activité de la police qui constituent le premier élément d'appréciation servant à fixer la gravité de la faute des services de police, intervient une seconde considération : l'importance sociale du service du maintien de l'ordre.

Ce moyen d'appréciation semble avoir plus de poids que les difficultés. C'est bien l'opinion du Commisaires du Gouvernement Rivet dans ses conclusions sous l'arrêt Clef (37) : « Pour s'acquitter de la lourde tâche qui est la leur, les forces de police ne doivent pas voir leur action éternée par des menaces de complications contentieuses ».

C'est également l'opinion du Professeur Waline.

« Il est bien évident que des menaces de complications contentieuses sont de nature à affaiblir l'initiative et l'action de la police. Dès lors, plus une activité de police aura une grande importance sociale, moins il y aura d'intérêt à déclarer facilement la puissance publique responsable pour les fautes commises par la police. »

Par conséquent, plus l'importance sociale de l'activité de la police est grande, plus grand doit être également le degré de gravité des fautes de service de police susceptibles d'entraîner la réparation de la part de l'Etat.

Inversement, s'il s'agit d'une activité de peu d'importance sociale, une faute, même légère, suffira à engager la responsabilité de l'Etat.

Il est à noter que ces deux moyens ne jouent pas le même rôle dans l'appréciation du Conseil d'Etat, concernant la gravité de la faute. Ce sont les difficultés qui sont prises d'abord en considération, puis c'est la notion d'importance sociale qui intervient ensuite pour aggraver le degré de gravité de la faute de police.

Le Conseil d'Etat aggravera le degré de la faute s'il juge que l'activité de la police risque d'être paralysée par la crainte d'un recours contentieux, ou bien, au contraire, il atténuera le degré de gravité de la faute de police s'il considère que l'activité de ce service n'a qu'un faible intérêt social.

De l'interpénétration de ces moyens d'appréciation, il résulte

(37) C.E. 13 mars 1935, CLEF, R.D.P. 1925, p. 274.

souvent que le Conseil d'Etat exige une faute lourde pour admettre la responsabilité de l'Etat en matière de police ; cette exigence correspond aux difficultés et à l'importance sociale, également grandes dans l'exécution de la mission du maintien de l'ordre.

Mais il faut se garder soigneusement d'y voir un principe unique valable pour toutes les formes d'activités de police. Les exigences du Conseil d'Etat doivent varier en fonction des difficultés et de l'importance sociale de chacune des formes d'activité de la police.

Un second problème se pose :

Si un cas d'espèce concernant les services de police est soumis au Conseil d'Etat, de quelles considérations va-t-il s'inspirer pour dire que la faute atteint ou n'atteint pas le degré de gravité voulu ?

Pour une activité pour laquelle une faute lourde est indispensable pour entraîner la responsabilité de l'Etat, de quels éléments la Haute Assemblée tiendra-t-elle compte pour déclarer que la faute de police invoquée est lourde ou ne l'est pas ?

Cette gravité n'est pas appréciée *in abstracto*, mais bien, au contraire, d'une façon concrète et réaliste. Il est à noter toutefois que cette appréciation peut être modifiée suivant les circonstances particulières des faits de l'espèce. La gravité de la faute de service de police va être appréciée d'après la gravité de ses conséquences à l'égard des tiers victimes d'un dommage.

Le Conseil d'Etat examine beaucoup plus l'attitude et le comportement de la victime que le fait lui-même des services de police. Dans ces conditions, il est facile de comprendre qu'une faute, même légère, qui a été suivie de conséquences graves, a une forte chance d'être considérée comme une faute grave.

Mais, à l'inverse, une faute grave qui n'a que des conséquences légères, restera une faute grave ; ceci montre la manière dont le Conseil d'Etat examine le degré de gravité de la faute, qui est avant tout déterminé par l'intérêt porté aux victimes. L'appréciation de la faute de police d'après ses conséquences constitue une approximation du degré de gravité, et cette présomption de gravité sera variable dans une large mesure suivant les circonstances de fait.

Les notions de prévisibilité et de moyens dont disposaient les

services de police pour éviter la faute de service sont également prises en considération.

Lorsque le dommage subi a été *prévisible*, la faute est facilement considérée comme présentant le degré de gravité voulu. Au contraire, si les services de police n'étaient pas à même de prévoir la réalisation du dommage, ou si la certitude de l'éviter ne pouvait être obtenue qu'au prix d'un luxe de dispositions de police, qui ne sont nullement en rapport avec l'éventualité ou même l'importance du dommage, la faute est difficilement retenue.

Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'Etat tient compte des *moyens* dont disposait la police pour parer au dommage.

Un fait qui se produit dans une grande ville où le corps de police est nombreux serait facilement regardé comme une faute grave, alors que le même fait se produisant dans une petite ville ne sera imputé à la police que comme faute légère, en raison des moyens limités dont elle dispose.

Enfin, le Conseil d'Etat tient un compte toujours plus grand de la nature de la victime. Certaines victimes apparaissent comme intéressantes, d'autres moins, parmi lesquelles il faut citer les personnes bénéficiaires de l'activité de police et qui sont, en quelque sorte, les « usagers » du service.

Les usagers sont des particuliers qui sont en rapport obligatoire avec la police ; c'est le cas de la police de la circulation, de la tranquillité, et d'une quantité d'autres polices spéciales, telles que celles des marchés ou des débits de boissons, etc...

Il existe d'autres usagers bénéficiaires volontaires de l'activité de la police ; c'est le cas de celui qui est transporté bénévolement dans un véhicule de la police.

Dans d'autres cas, il existe des usagers bénéficiaires légaux des services de police : ce sont les particuliers qui sont en droit d'invoquer l'intervention de la police pour obtenir la protection qui leur est due, soit dans leur personne, soit dans leurs biens.

C'est en matière de police de sécurité que cette situation se rencontrera le plus souvent. La police a le devoir impérieux d'intervenir dans de très nombreux cas pour épargner des dommages aux particuliers ou pour limiter les conséquences de dommages, incendies, fêtes, spectacles, salubrité, etc..., transports en commun.

Il y a aussi le cas des usagers qui sont des « provocateurs ». C'est le cas des particuliers qui, par leur attitude, troublent l'ordre public et mettent la police dans l'obligation d'intervenir. Le type de cet usager est le manifestant qui impose à la police la nécessité d'intervenir à son endroit.

L'usager est celui qui perd un objet sur la voie publique, celui qui par son imprudence ou son incapacité met la police dans l'obligation de procéder à la mise en fourrière de son véhicule, étant donné le danger qu'il représente sur la voie publique, c'est le téméraire qui impose à la police de périlleuses entreprises de sauvetage.

Il est à noter l'extrême variété des situations dans lesquelles il est possible de se trouver en position d'usager vis-à-vis des services de police ; et par là même, la plupart des victimes des dommages de la police sont dans une situation d'usagers.

Le Conseil d'Etat considère comme victimes intéressantes, celles auxquelles un pur hasard malencontreux a fait subir un dommage du fait de la police, alors qu'elles sont complètement étrangères aux événements qui ont déterminé l'emploi de la force publique.

Telles sont les règles dont s'inspire le Conseil d'Etat ; si on en vient à les comparer, on peut remarquer qu'il y a une sorte d'opposition entre les principes qu'il applique en vue de déterminer la gravité de la faute de police et les principes qui lui servent, dans chaque cas, à mesurer le degré de gravité de la faute de police.

Les premiers principes : difficultés et importance sociale, ont un caractère abstrait tout en s'inspirant de considérations favorables à l'Etat. Par contre, la notion de prévisibilité et de moyens a un caractère réaliste concret rattaché aux faits précis des hypothèses. Ces deux principes s'inspirent de considérations favorables aux victimes. On se trouve alors en face du conflit inévitable entre les intérêts de l'Etat et les intérêts des tiers. Lequel de ces points de vue concret ou abstrait va dominer ?

Il semble que c'est le concret qui présente le plus d'importance. Il est évident que le Conseil d'Etat s'attache plus aux faits qu'à des idées théoriques. S'il estime que la victime a droit à une réparation, il sera facile au Conseil d'Etat de dire que la faute présente le degré de gravité voulu.

En dernière analyse, on ne peut que constater que les considéra-

tions matérielles des faits de chaque espèce l'emportent sur un système théorique. Il y a là une preuve du réalisme de la Jurisprudence du Conseil d'Etat.

Ce sont ces principes que nous allons pouvoir appliquer d'une façon concrète, en examinant les nombreuses décisions du Conseil d'Etat, en matière de police. Ces décisions seront classées, suivant la gravité, en faute simple, lourde, et faute manifeste et d'une particulière gravité.

2° GRAVITÉ DE LA FAUTE DE SERVICE DE LA POLICE

A) *Activités de police pour lesquelles une faute SIMPLE est suffisante.*

En ce qui concerne certaines activités de police, le Conseil d'Etat se contente d'une faute simple pour engager la responsabilité de l'Etat, en raison d'un préjudice découlant du fonctionnement de la force publique. Il en sera ainsi lorsque le fonctionnement de la police ne présente aucune difficulté et que le service n'a qu'une faible importance sociale; dès lors, une menace de responsabilité peut peser lourdement sur le service qui en est chargé.

Il en est ainsi dans les cas de délivrance des permis de stationnement, de la surveillance des cimetières, de la mise en fourrière, de la réglementation des établissements dangereux ou insalubres, des attractions, feux d'artifices, et des transports en commun.

a) *Permis de stationnement.*

Si des fautes sont commises dans la délivrance du permis de stationnement, la responsabilité de l'Etat est mise en cause à raison d'une faute simple ; il n'y a pas de raison d'exiger une faute lourde ; la délivrance du permis de stationnement ne peut présenter aucune difficulté pour la police.

Les autorités de police donnent la permission d'installer un cirque, elles ne commettent aucune faute en ne vérifiant pas si l'emplacement est suffisant (38).

(38) C.E., 1^{er} mai 1929, NETBACH, R. 448. C.E., 28 janvier 1921, MARTY, R. 98.

Il est à noter que le Conseil d'Etat ne se contente plus d'une faute simple quand un permis de stationnement a été demandé et quand un recours est intenté au sujet de cette demande.

Une collision se produit entre une automobile et un tramway parce que la police ne s'est pas opposée à l'installation d'une baraque foraine au croisement des routes et sur une dépendance de la voie publique ; la responsabilité de l'Etat n'est engagée que si cette négligence présente un caractère de faute lourde, ce qui n'a pas été admis en ce cas (39).

b) *Exhumations - inhumations.*

L'art. 97 (4^e alinéa) de la loi du 5 avril 1884 fait au maire et aux services de police l'obligation de veiller au mode de transport des personnes décédées, aux inhumations et aux exhumations, au bon ordre et à la décence dans les cimetières ; la responsabilité de l'Etat peut être engagée à cette occasion là et une faute simple suffit.

Une personne est inhumée dans un caveau sans le consentement du propriétaire ; il a été jugé que ce fait n'a pu être rendu possible que par suite de la négligence de la police ; cette situation constitue une faute légère susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (40).

Il s'agit d'un service qui est en général facile à remplir correctement. Il en est autrement en cas de funérailles qui prennent un caractère politique, mais alors on tombe dans le domaine d'application relatif à la tranquillité publique en général (41)

c) *Etablissements dangereux ou insalubres.*

Il en est de même des établissements dangereux ou insalubres ; les autorités de police ont tout loisir de se renseigner sur les diverses situations et de mûrir leur décision avant de la rendre applicable ; elles n'ont pas à faire face à des situations qui s'imposent à elles

(39) CE., 27 juin 1934, DARDE, R. 737.

(40) C.E., 9 février 1940, MONNIER, R., p. 54 ; S. 1941, Tables.

(41) C.E., 29 juillet 1943, CRESCENTI, R. 218.

soudainement ; ce domaine de la police ne présente aucune difficulté d'exécution (42).

d) *Mises en fourrière.*

Lorsque les agents de police procèdent à la mise en fourrière d'objets ou d'animaux abandonnés sur la voie publique, le Conseil d'Etat paraît n'exiger qu'une faute simple. La mise en fourrière ne présente aucune difficulté, mais elle risque de porter atteinte au droit de propriété privée.

La responsabilité de l'Etat est engagée par la mise en fourrière d'un chien ; les renseignements sur l'identité du propriétaire, qui était connu, n'ont pas été transmis au service de la fourrière, ce qui n'a pas permis à son propriétaire de retrouver son animal (43).

La responsabilité de l'Etat est mise en jeu par la mise en fourrière d'une voiture, non justifiée par l'urgence et consécutive à un refus illégal de stationnement (44).

Il a été jugé, au contraire, que la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée si, la mise en fourrière ayant été effectuée suivant les règles, des chiens sont abattus après le délai réglementaire (45).

Des machines agricoles sont mises en fourrière après interdiction de les exposer ; une indemnisation a lieu en raison de cette interdiction illégale, mais non en raison de la mise en fourrière qui fut précédée d'une mise en demeure et suivie d'une autorisation de retrait de la fourrière (46).

e) *Police des marchés.*

Les services de police chargés de la surveillance des marchés peuvent voir leur responsabilité engagée lorsqu'un dommage se produit, et la responsabilité de l'Etat est mise en jeu par l'inobservation des règlements du marché par la négligence de la police, même simple ; c'est un travail facile à effectuer.

(42) C.E., 27 juin 1934, Sté LUSTRIN, CAPTAL et C^{ie}. R. 148.

(43) C.E., 25 novembre 1921, MALOU-DUPRÉ, R. 975.

(44) C.E., 6 décembre 1929, GERMAIN et AUDIBERT, R. 1077.

(45) C.E., 21 mars 1921, SCHRICKE, R. 249.

(46) C.E., 17 juillet 1937, GRALL, R. 718.

C.E., 31 janvier 1945, commune de Chatenay-Malabry, R. 23.

Si des mesures de police sont édictées en vue d'interdire aux vendeurs de commencer le marché plus tôt qu'il n'est autorisé, la police ne peut être responsable du tort qui est causé aux commerçants d'une commune voisine (47).

Si la police commet des négligences dans la manière dont elle fait observer la réglementation des marchés, ces négligences ne peuvent entraîner de responsabilité si elles ne sont pas consécutives d'une faute ; une vente sur la voie publique ne suffit pas à établir l'existence d'une faute à la charge de la police (48).

Il y a d'autres cas dans lesquels le Conseil d'Etat se contente de la faute simple, bien que l'activité de police puisse rencontrer parfois d'indéniables difficultés.

Cela s'explique, par le fait que la Haute Assemblée veut faire peser lourdement le poids d'une responsabilité sur les services qui se livrent à une telle activité et qui sont considérés comme ne devant être nullement protégés dans l'intérêt social ; en ce cas, c'est l'absence d'intérêt social qui est prise en considération pour atténuer les exigences du Conseil d'Etat, en ce qui touche le degré de gravité de la faute.

f) *Attractions.*

La police des attractions est typique à cet égard. Il y a en cette matière deux régimes de responsabilité : d'une part, un régime concernant l'organisation et le fonctionnement des attractions et,

(47) C.E., 5 novembre 1931, commune de Bierne, R. 952.

Les autorités de police interdisent à une personne d'exercer son commerce pendant un mois sur le marché de la commune à la suite d'incidents soulevés par l'intéressé. Cette décision est illégale dès lors que l'attitude du requérant ne constitue pas un trouble tel qu'un renforcement de surveillance de police peut assurer le maintien de l'ordre sur le marché.

(48) C.E., 12 octobre 1934, SISKIND, R. 918 ; S. 1935, 3, 41. Note P.L., D. 1934, 607.

Mais s'il s'agit d'une négligence, d'une déficience ou carence, en matière de sécurité ou tranquillité des marchés publics, on retombe alors dans l'exigence de la faute lourde ; en effet, la police a pour mission d'assurer l'ordre et la sécurité et de prendre toutes mesures en vue d'éviter des troubles. La responsabilité de l'Etat est en jeu dès lors qu'une défaillance de la police peut être considérée comme une faute lourde, et il y a faute lourde dès lors que des mesures de police n'ont pas été prises, mesures non seulement souhaitables, mais indispensables.

d'autre part, un régime propre aux mesures de police relatives à la sécurité des spectateurs des attractions.

Mais il ne semble pas que le Conseil d'Etat fasse cette distinction. Il applique les mêmes règles en ce qui concerne les mesures de sécurité à prendre dans l'intérêt de la protection des individus.

Ici, la Jurisprudence se contente d'une faute simple, à l'inverse de ce qui se passe pour la police de la sécurité publique ; ainsi, une insuffisance des mesures de police prises à l'occasion d'attractions organisées par de simples particuliers et que l'autorité municipale s'est bornée à autoriser est basée sur une faute simple.

Cette large admission de la responsabilité s'explique du fait qu'il y a un intérêt, du point de vue social, à laisser planer une réelle menace de responsabilité sur les services de police, dans ces hypothèses.

En effet, l'organisation d'une attraction est toujours facultative et si une pareille manifestation est organisée, les services de police doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour qu'il ne se produise aucun accident.

Pour déterminer si les fautes de police invoquées par la victime atteignent ou non le degré de gravité exigé, le Conseil d'Etat tient compte de la notion de prévisibilité du dommage ; c'est là l'élément essentiel ; les victimes ne peuvent être regardées comme des victimes intéressantes du fait qu'elles n'ont subi un préjudice que parce qu'elles se sont rendues à cette fête alors que rien ne les y obligeait. Les victimes se sont exposées au dommage : elles deviennent alors des « usagers » du service public ; c'est pourquoi, si le dommage n'a pas été prévisible, la responsabilité des services de police et de la commune est également écartée.

Par contre, si on pouvait facilement prévoir le dommage, le service de police est responsable si aucune mesure de sécurité n'a été prise pour l'éviter.

Au cours d'une fête de gymnastique, les services de police omettent de prévoir un service de secours pour blessés éventuels ; ils commettent une faute due à une carence de leur fonctionnement ; cette faute engage la responsabilité du service et de la collectivité (49).

(49) C.E., 20 avril 1934, LORRAIN, R. 464 ; S. 1935, 3, 31. C.E., 25 juillet 1929, COSTE, R. 469. C.E., 13 février 1935 ROQUET, R. 188. C.E., 27 mars 1935, BISSIÈRE, R. 404.

La victime d'un accident survenu lors d'une attraction a donc à prouver que le dommage est imputable au service de police ; il lui suffit de prouver l'existence d'une faute simple.

g) *Feux d'artifice.*

Dans la police des feux d'artifice, le Conseil d'Etat veut faire peser une lourde responsabilité. De fait, les accidents sont fréquents et il n'y a pas à distinguer suivant que l'accident provient d'un défaut d'organisation ou dérive d'une déficience dans les mesures de police qui sont à envisager à cette occasion pour protéger la sécurité des spectateurs ou des habitants.

Que les feux d'artifice soient organisés par la collectivité ou par de simples particuliers, le régime de responsabilité est le même. Le Conseil d'Etat fait peser le poids d'une lourde responsabilité afin d'inciter les services de police à prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter les accidents. C'est dans ces conditions qu'il se contente d'une faute simple.

Toutefois, ce n'est que dans des arrêts anciens que les services de police ont été reconnus responsables d'une négligence ou d'une carence (50).

Le plus souvent, c'est en raison d'une faute simple due à une organisation défectueuse du service de sécurité ou à une mauvaise disposition du service d'ordre que le Conseil d'Etat engage la responsabilité des collectivités (51).

Dans les arrêts récents, le Conseil d'Etat emploie le mot « faute » sans le faire suivre d'aucun adjectif (52). Cette attitude du Conseil d'Etat se comprend fort bien : l'organisation de feux d'artifice est facultative ; par la simple exigence d'une faute légère, la Haute Assemblée incite les organisateurs et les services de la police à prendre toutes les précautions pour parer à tout accident.

(50) C.E., 1^{er} août 1919, RENAUDIE, R. 698 ; D. 1920, 3, 1. Note APPLETON. C.E., 10 avril 1930, KIMBLER, R. 434.

(51) C.E. 11 mai 1937, AUDY et RIGOLET. C.E., 9 décembre 1936, BOUILLOT. C.E., 20 mars 1935, SARRAZIN, R., p. 1539. C.E., 7 janvier 1932, Rigaud, R., p. 18.

(52) C.E., 22 octobre 1943, SARDA. C.E., 23 avril 1938, commune de ROSENDAEL, R. 380.

Cette responsabilité largement admise ne risque en aucun cas de paralyser les services de police qui ne se trouvent pas en présence d'une situation imprévisible ou qui s'impose brutalement, mais en face d'une situation créée.

C'est ce qui explique que le nombre de recours rejetés est infime.

On constate, en effet, que la moindre imprudence, la moindre négligence, entraîne la responsabilité de la police.

— Le fait de permettre l'organisation d'un feu d'artifice par une personne incompétente et dans un lieu mal choisi constitue une faute de police (53).

— Le fait de tolérer l'emploi des pièces d'artifice défectueuses est une faute (54).

— Est une faute de police le fait de laisser le maniement d'un engin à une personne inexpérimentée (55).

— La faute de service peut être constituée, enfin, par une insuffisance des mesures de sécurité. (Laisser les caisses de pièces d'artifice à proximité du lieu de la mise à feu, négliger de faire rechercher un engin non éclaté, ne pas prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer la protection du public) (56).

En résumé, ce régime de responsabilité présente une grande unité; cela se justifie du fait que les organisations de feux d'artifice présentent de grands dangers pour la sécurité publique et il est aussi grave d'autoriser les feux d'artifice à de simples particuliers que d'en organiser sans prévoir les mesures indispensables à la sécurité.

h) Transports en commun.

Les services de police assurent sur les véhicules des transports en commun un droit de surveillance étendu, afin d'assurer la sécurité des voyageurs.

Le Conseil d'Etat avait commencé par exiger la faute lourde,

(53) C.E., 18 juin 1926, C¹⁰ L'Abeille, R., p. 617; S. 1926, 3, 61.

C.E., 16 janvier 1935, CANTEMERLE, R., p. 60.

(54) C.E., 9 décembre 1935, BOUILLOT, R. 1091.

(55) C.E., 21 novembre 1929, CHARLES, R. 1011. C.E., 27 mars 1935, BISSIÈRE, R. 404.

(56) C.E., 10 juillet 1936, LACOUR, R. 717. C.E., 1^{er} août 1919, RENAUDIE, R. 698. C.E., 5 novembre 1924, DAIMANT, R. 855

mais dans une jurisprudence récente il s'est contenté d'une faute simple (57).

Ce service de police ne présente pas de difficultés particulières et l'exigence d'une faute simple est suffisante.

Une autorisation de circuler est délivrée à un véhicule de transport en commun sans que les services de police vérifient si le véhicule est assuré conformément aux prescriptions réglementaires ; c'est une faute de négligence qui est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (58).

Un véhicule provoque un accident, son propriétaire est insolvable, la victime peut agir contre l'Etat qui est responsable du fait de la négligence de la police. Si le propriétaire du véhicule est un concessionnaire, la police a un droit de surveillance plus étendu à son égard (59).

Mais les services de police ne sont toutefois pas tenus à l'impossible. Si un chauffeur de taxi n'a pas déclaré son entreprise, si la police n'est pas à même d'en connaître l'existence, le fait que le taxi circule sans assurance ne constitue pas une faute imputable à la police de la circulation (60).

Le fait que la police ne vérifie pas la solvabilité d'une Compagnie d'Assurances à laquelle est assuré un transporteur en commun n'est pas constitutif d'une faute à la charge de la police (61).

La faute simple se rencontre dans de nombreux cas au cours du fonctionnement des services de police ; cette faute simple est suffisante lorsqu'il s'agit d'activité facile à remplir et dans laquelle une négligence, même légère, peut avoir des conséquences graves.

Cette attitude du Conseil d'Etat a pour but de faire peser sur les services de police le poids d'une grande responsabilité afin d'inciter ce service public à une diligence et à une vigilance attentives.

(57) C.E., 13 février 1942, Ville de Dôle, R. 48 ; D.H. 1942, D. 130 ; S. 1945, 3, 21, note CHARLIER.

(58) C.E., 2 juin 1933, Protectorat de l'Annam, R. 611 ; D. 1934, 3, 61, note APPLETON ; S. 1933, 3, 19. C.E., 16 novembre 1939, NESLOT, R. 564 ; S. 1940, 3, 19 ; D.H. 1940, 53.

(59) C.E., 5 novembre 1937, CAIRE, R. 899. S. 1938, 3, 63. D.H. 1938, 88.

(60) C.E., 16 novembre 1939 NESLOT (déjà cité)

(61) C.E. 30 mars 1949, PORTA, R. 158.

B) *ACTIVITES de la police pour lesquelles une faute LOURDE est nécessaire.*

D'une façon générale, on peut dire que l'exigence d'une faute lourde constitue le droit commun de la responsabilité de l'Etat en matière de police.

La police administrative est souvent placée devant des situations délicates et des difficultés réelles ; de plus, son activité joue dans la société un rôle important et indispensable ; toutes ces considérations exigent que les services de police ne soient pas paralysés par la crainte de se voir attaquer en justice pour la moindre erreur, ou la moindre négligence.

Ce sont là les caractéristiques essentielles de la responsabilité de la police de sécurité. On comprend alors aisément que seule la faute lourde soit de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'occasion de son fonctionnement.

Le premier point ne soulève pas de difficultés, mais la seule question délicate est celle de savoir dans quelles conditions le Conseil d'Etat va admettre ou non qu'il y a faute lourde dans l'emploi de la force publique.

C'est l'examen de la Jurisprudence qui va nous permettre de voir comment sont appliqués ces principes. Nous allons examiner successivement certaines activités de police particulièrement typiques en les classant d'après les éléments d'estimation de la gravité des fautes, ce qui n'empêche pas que le Conseil d'Etat prenne en considération d'autres éléments d'appréciation.

C'est la possibilité de prévoir ou non le dommage qui, dans certains cas, semble retenir l'attention du Conseil d'Etat ; il en est ainsi en matière de police de sécurité dans les attractions organisées par des particuliers.

Les autorités de police doivent s'assurer que rien dans cette fête ou spectacle n'est de nature à porter atteinte à la sécurité du spectateur.

Si, à la suite d'une négligence de la police, survient un accident, la responsabilité de la police est mise en jeu. Mais on a objecté pour écarter cette responsabilité, ou tout au moins pour l'atténuer, que c'est avant tout un accident survenu par suite d'une négligence des

organisateurs de la fête et que ce serait uniquement contre ces derniers que devrait être dirigée l'action en responsabilité. En ce cas, la responsabilité des autorités de police ne serait qu'une responsabilité subsidiaire ; il faudrait donc toujours s'attaquer à l'organisateur avant d'intenter une action contre les services de police, pour défaut de précaution, de surveillance, ou négligence dans les mesures prises.

Mais le Conseil d'Etat ne s'est pas arrêté à cette objection. Il a rejeté nettement la théorie de la responsabilité subsidiaire.

Les autorités de police sont déclarées responsables non pas indirectement, mais directement, en raison de leur propre manquement à leur devoir de surveillance ; il n'y a aucun motif d'empêcher la victime d'agir directement contre les services de police.

La victime a le choix entre deux actions : l'une devant les Tribunaux judiciaires, en invoquant une mauvaise organisation de l'attraction ou son mauvais fonctionnement qui a provoqué un dommage. L'autre devant les Tribunaux administratifs en invoquant à l'encontre des autorités de police la faute commise en négligeant de veiller efficacement, par des mesures de police appropriées, à la sécurité publique.

Ces deux actions tendant à la réparation d'un seul et même dommage sont toutefois fondées sur des fautes nettement distinctes ; et elles doivent être totalement indépendantes.

Toutefois, pour pallier au fait que la victime profite de cette dualité de recours, et ne touche une double indemnité, il suffit, lorsqu'elle s'adresse à la juridiction administrative, de subroger les autorités de police de la commune aux droits de la victime, à l'encontre des organisateurs de l'attraction. Ces solutions ont été consacrées depuis 1916 par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 23 juin 1916, Thévenet (62).

Il s'agissait d'un accident survenu à la suite d'une insuffisance du rideau protecteur d'une baraque de tir forain. La police ne s'est pas assurée, par négligence, que le rideau protecteur était réellement efficace ; ainsi, la police a commis une faute lourde, car c'est un

(62) C.E., 23 juin 1916, THÉVENET, R. 244. S. 1923, 3, 2.

manquement à son devoir de surveillance. C'est cette faute qui lui est imputée.

Pour que les autorités de police supportent le poids d'une faute lourde qui consiste essentiellement dans un manquement à leur devoir de surveillance, cette faute doit pouvoir leur être imputée.

Sont considérées comme des fautes graves, de nature à engager la responsabilité des autorités de police :

— Le fait de laisser fonctionner des tirs sans surveillance, sans s'être assuré au préalable que l'installation présentait toute garantie de sécurité (63).

— Le fait de permettre le gonflement d'une montgolfière sur une place publique sans y assurer un service d'ordre pour empêcher les spectateurs de s'approcher trop près du brasier (64).

— Le fait d'autoriser une séance de cinéma sans veiller à ce que toutes les dispositions soient prises pour assurer la sécurité du public. Il y a eu faute lourde dans l'exécution ou l'aménagement du service ; les autorités de police n'ont pas pris les mesures préventives nécessaires (*C.E.*, 5 octobre 1960, *Cce Fontaines-Saint-Martin*).

a) Dans toutes ces hypothèses, il est facile de prévoir le dommage, d'en déterminer les causes éventuelles et de l'éviter en prenant les précautions nécessaires.

Le cas est particulièrement net en ce qui concerne les cinémas qui sont soumis à une réglementation très nette et très stricte à laquelle la police n'a qu'à se conformer sans avoir à prendre aucune initiative personnelle.

Une autorisation est donnée pour une représentation de cinéma à des organisateurs qui ne présentaient pas les garanties techniques requises. Les services de police n'ont pas veillé à ce que toutes les dispositions nécessaires soient prises en vue de protéger la sécurité du public ; ils n'ont pas fait appliquer les prescriptions imposées pour des spectacles de ce genre ; c'est une faute lourde commise par la police : aucune imprudence ou négligence ne peut être reprochée aux victimes (65).

(63) *C.E.*, 29 janvier 1936, *LE GUILLON*, R. 138.

(64) *C.E.*, 22 janvier 1936, *VALLON*, R. 100.

(65) *C.E.*, 28 février 1941, R., p. 29, *Commune de Cadours*.

On se souvient de l'incendie du cinéma du Rueil-Malmaison où de nombreuses femmes et enfants périrent brûlés. Le propriétaire du cinéma s'était sciemment abstenu de procéder aux aménagements dont la nécessité lui avait été signalée par les pouvoirs publics. Les services de police ne lui avaient adressé aucune mise en demeure et avaient négligé de provoquer sa fermeture ; c'est là une faute lourde de la police qui n'avait qu'à faire respecter les prescriptions réglementant les cinémas (66).

b) Si au contraire on ne peut prévoir le dommage, ou si le moyen de l'éviter nécessite un luxe de mesures de police sans rapport avec l'importance du dommage éventuel, il n'y a pas faute lourde.

Ainsi un tir forain présente des conditions d'installation et d'organisation normales : les autorités de police qui en permettent l'installation ne commettent pas de faute lourde.

De même, les autorités de police ne peuvent être tenues pour responsables de ce que, lors d'une représentation foraine, un piquet supportant une lampe à pétrole ayant été renversé par un chien, le feu ait pris dans les vêtements d'un enfant qui meurt des suites de brûlures (67).

Il en est de même encore dans le cas d'animaux échappés d'une ménagerie présentant des conditions d'installation et de fonctionnement normales (68).

Il n'est pas sans intérêt de faire le rapprochement de cette jurisprudence et de celle qui est relative à la police des fêtes, jeux et spectacles publics organisés par les municipalités elles-mêmes.

Pour les fêtes, jeux, spectacles organisés par la Municipalité, une faute simple suffit, tandis que pour les attractions, cinémas, une faute lourde est nécessaire.

Il est facile de constater que les cas concrets dans lesquels l'une et l'autre responsabilité sont admises sont à peu près identiques.

(66) C.E., 10 juillet 1957, R. 456, Rueil-Malmaison. C.E., 29 juillet 1943, Ville de Perpignan, R. 218.

(67) C.E., 20 juin 1919, VALLET, R., p. 354. D. 1920, 3, I. Note APPLETON. Cet arrêt est d'une époque antérieure à la généralisation de l'électricité. Il vérifie alors les variations suivant le temps, car certainement, de nos jours, on aurait considéré comme une faute lourde le fait d'avoir autorisé une représentation publique à l'aide d'un tel éclairage.

(68) C.E., 10 mai 1925, COULON, R. 418, D.H., 1925, 431.

Dans le premier cas, l'organisation, l'installation d'un fête ou spectacle est quelque chose de facultatif. Si les autorités de police l'autorisent, il leur appartient de prendre toutes les mesures de précaution indispensables à la sécurité des spectateurs ; en pareil cas, une responsabilité largement admise ne risque en rien de paralyser le fonctionnement des services de police. La police ne se trouve pas placée devant une situation qui s'impose à elle soudainement, mais en face d'une situation dans laquelle elle peut à loisir calculer les mesures de sécurité à employer.

Il est donc juste que la moindre négligence constitue une faute de nature à engager la responsabilité des services de police.

Dans le deuxième cas que nous étudions, c'est un manquement de surveillance, de contrôle qui entraînera des dommages lourds.

Mais il faut remarquer toutefois dans cette jurisprudence que les arrêts continuent à employer l'expression de faute lourde pour rester fidèles au principe; ils apprécient le comportement de la police avec rigueur ; ainsi le moindre manquement qui en soi peut être une faute légère est quelquefois qualifié de faute « lourde ».

D'autres hypothèses permettent de mettre en lumière le soin avec lequel le Conseil d'Etat s'attache à déterminer la faute de la police lorsqu'elle disposait ou non des moyens suffisants pour éviter le dommage. Ainsi en est-il fréquemment en matière de sécurité publique en général.

Il incombe aux autorités de police de faire en sorte que soient évités les accidents, de parer aux dangers divers ; si elles manquent à cette obligation, leur responsabilité est mise en cause.

C'est même en cette matière que le Conseil d'Etat a admis pour la première fois le principe de la responsabilité de l'Etat du fait d'une faute de service. Il faut alors que l'on puisse reprocher à la police une faute lourde ou grave et il y a faute lourde quand la police n'a pas pris les mesures non seulement souhaitables, mais encore indispensables.

Un bœuf s'échappe des abattoirs ; il cause des accidents ; la police est responsable de ces accidents parce qu'elle n'a pris aucune mesure indispensable pour empêcher la divagation des animaux. L'omission de telles mesures constitue une faute grave ; en effet, près d'un abattoir, il est facile de prévoir ce genre d'accident ; de plus, la

Ville de Paris disposait d'un personnel de police suffisant pour écarter tout danger de ce genre (69).

Au contraire, un accident du même genre se produit dans un village tunisien ; il n'y aura pas responsabilité de l'Etat ; les services de police ne possèdent pas les moyens nécessaires pour parer à une telle éventualité (70).

Un stock de marchandises entreposées dans un port est détruit ; le propriétaire de ces marchandises se retourne contre la police chargée de la surveillance du port, en raison de son manque de surveillance et de contrôle. Le Conseil d'Etat rejette le recours, car le requérant ne peut apporter la preuve que le sinistre est dû à une faute lourde de la police. L'incendie aurait pu être provoqué par un passant et il est pratiquement impossible à la police d'empêcher pareils faits et l'on ne saurait l'en rendre responsable.

Il en est de même en matière de *police de circulation* : les moyens dont dispose la police lui permettent d'éviter certains accidents, mais il ne lui est pas possible de les éviter tous (71).

On comprend que peu d'arrêts relèvent l'existence d'une faute grave dans ce domaine, de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

Mais, le 16 novembre 1945, le Conseil d'Etat, dans l'affaire Lafosse, a jugé qu'une collision entre auto-pompe et une camionnette privée avait eu pour cause « un mauvais fonctionnement des services de police ». En effet, alors que la voiture du service d'incendie avait annoncé son approche, un gardien de la paix venait de faire signe à la camionnette de s'arrêter ; un autre gardien qui,

(69) C.E., 8 mars 1929, MASQUERET (précité).

(70) C.E., TOMASO GRECO (précité).

(71) C.E., 4 mars 1932, Ville de Versailles. D. 1932, 3, 15. Concl. ETTORI.

D'après les conclusions du Commissaire du Gouvernement ETTORI, il semble bien résulter que les agents de police doivent observer les règlements dans la mesure où leur exécution est compatible avec les nécessités de la circulation. Dans certaines circonstances, les agents ont une certaine latitude pour déroger aux règlements et cela dans l'intérêt immédiat de la circulation du moment. Une certaine marge d'initiative doit leur être laissée. « N'oublions pas que les pouvoirs de police dépendent des circonstances de l'urgence... Nous ne tenons pas pour souhaitable la mise en œuvre trop aisée de la responsabilité de la puissance publique dans un domaine où il y aurait de lourds inconvénients à s'écarter de la faute grave. En l'espèce, il n'y a eu ni faute grave, la seule requise, ni même faute ».

précisément à ce moment-là relevait son collègue, fit signe à la camionnette de franchir le passage ; la collision était inévitable.

Le Conseil d'Etat, en l'espèce, a estimé que « ce mauvais fonctionnement des services de police » (deux ordres contradictoires et successifs) était de nature à engager la responsabilité de l'Etat ; il y a donc faute grave des services de police de la circulation (72).

Il n'y a pas faute grave lorsqu'un agent omet de relever le numéro minéralogique d'un camion qui vient de blesser un passant (73).

La police doit effectuer les *transports des personnes blessées ou malades sur la voie publique*. Si des fautes sont commises par des agents chargés de cette opération, la responsabilité du service est mise en jeu. Mais cette responsabilité n'est retenue qu'en cas de faute lourde ; le service est en ce cas difficile à assurer ; de plus, la victime se trouve être bénéficiaire du service de police, alors qu'elle n'est pour rien dans cette situation.

Le fait que des gendarmes ont laissé sous un arbre un blessé parce qu'ils l'avaient pris pour un individu en état d'ivresse, malgré qu'ils ne le conduisent pas vers un lieu où il peut être soigné, n'est pas constitutif de faute lourde, eu égard aux circonstances de temps et de lieu (74).

Certains cas permettent de faire voir clairement l'importance que le Conseil d'Etat attache au *comportement et à la qualité de la victime*.

Si elle est intéressante, la faute est facilement regardée comme grave. Le Conseil d'Etat retient rarement une faute grave quand le requérant est un manifestant ou un délinquant ; ce sont alors des victimes peu intéressantes.

« En restant, en toute connaissance de cause, au milieu de l'émeute, et dans les rangs de ceux qui employaient la violence contre la force publique, Lammert s'est volontairement exposé aux risques d'une

(72) En sens contraire : C.E., 17 juillet 1953, ARROUS, R. 385. Un accident est imputable pour partie à un coup de sifflet prématuré donné par un agent qui réglait la circulation. Mais le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'est pas possible de relever une faute lourde à la charge de la police.

(73) C.E., 20 décembre 1939, MASSACRY, R. 598. S., 1941, 3, 7.

(74) C.E., 3 mai 1944, LAVISSE, R. 129.

répression nécessaire, dont les suites déplorables ne sauraient donner droit à réparation » (75).

C'est en raison d'un fait qui est imputable à la victime que le service de police a mal fonctionné. La faute doit alors être vraiment grave pour que le Conseil d'Etat la qualifie comme telle ; il faut qu'il s'agisse de violences commises sur un manifestant après son arrestation, sans utilité, ou à l'intérieur des locaux où il se trouvait détenu (76).

Il faut qu'il s'agisse de blessures mortelles qui n'ont été rendues possibles qu'en raison de l'affolement des agents de la police (77).

Par contre, s'il s'agit d'une victime dite intéressante, ce qui est le cas d'un inoffensif promeneur, le Conseil d'Etat admettra facilement que les faits constituent une faute grave (78).

La *notion de difficulté* reçoit ses applications dans l'appréciation de la faute lourde.

Lorsqu'un incendie éclate, l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 fait obligation à la police de prendre toutes les précautions utiles pour lutter contre l'incendie et éviter les accidents ; sa responsabilité est mise en jeu si elle manque à ces obligations.

Toutefois, en raison des difficultés de ce service, la responsabilité n'est retenue que si on relève une faute lourde dont les éléments constitutifs résulteront de la négligence dans les dispositions à prendre qui ont contribué à aggraver le sinistre. La responsabilité de l'Etat et de la police est rarement admise ; néanmoins, il a été jugé que le fait de n'avoir pas mis en possession les pompiers d'une clé leur permettant de faire fonctionner les bouches d'incendie, engage la responsabilité du service de police (79).

Cette faute est très lourde, et ce manque d'organisation du service de lutte contre l'incendie engage la responsabilité de la collectivité.

Le retard de l'arrivée des pompiers sur les lieux du sinistre, les

(75) Cour de Paris, 14 mars 1939, Veuve LAMMERT, R., p. 322.

(76) C.E., 13 mars 1925, CLEF (déjà cité).

(77) C.E., 18 mars 1932, GUIRAUD (déjà cité).

C.E., 29 janvier 1936, PAPINEAU (déjà cité).

(78) C.E., 24 décembre 1909, PLUCHARD (déjà cité). Dans le même sens :

C.E., 7 décembre 1917, COSTA, C.E., 8 novembre 1931, PASQUELIN.

C.E. 7 février 1934 RAPPINE. C.E., 6 février 1935, MONTILLIER

(79) C.E., 22 juillet 1922, LAFOURCADE, R. 72.

erreurs de manœuvres, le mauvais état du matériel constituent des fautes lourdes (80).

Le rejet des recours est très fréquent en ce domaine ; cela s'explique du fait que le requérant est considéré comme l'usager du service public ; c'est dans son intérêt que le service fonctionne et le Conseil d'Etat ne considère pas cette victime comme intéressante.

Les autorités de police peuvent prescrire la réparation, ou la démolition des *édifices qui menacent ruine* et dont l'effondrement pourrait compromettre la sécurité des individus.

C'est un problème très délicat ; tantôt la police va excéder ses pouvoirs en intervenant trop tôt, tantôt elle n'agit pas alors que son intervention se révélait indispensable. Dans le premier cas, elle peut commettre une opération illégale : c'est une voie de fait ; dans le deuxième cas, son inaction engage la responsabilité de l'Etat, si elle est considérée comme faute lourde.

Il n'est pas aisé de déterminer d'une façon précise le moment à partir duquel l'état de vétusté d'un édifice est dangereux pour la sécurité. Tantôt la police va excéder ses droits, tantôt elle va utiliser ses pouvoirs d'une façon défectueuse, en n'agissant pas alors que c'était nécessaire ou en agissant d'une façon inadéquate.

La police prévenue du danger que présentait l'état de vétusté d'une construction ne prit aucune mesure ni disposition pour éviter son effondrement ; il y a faute lourde (81).

La police des mœurs est un service très délicat et les fautes commises par les agents qui en sont chargés doivent être qualifiées de fautes lourdes pour engager la responsabilité de l'Etat. Cette exigence est fondée sur les difficultés à remplir d'une façon correcte un tel service (82).

Interpeller une jeune fille sans motif, sur la voie publique, peut engager la responsabilité de la police.

(80) C.E., 12 février 1947, MAINVIELLE, R. 60.

(81) C.E., 25 avril 1941, MAUREL, R. 70. D.A., 1941, I, 363. S. 1942, 3, 13.

(82) C.E. 21 février 1936, Demoiselle DUCASSÉ, R., p. 232. S. 1937, 3, 52. Gaz. du P., p. 605.

Le fait de commettre une application irrégulière des textes concernant la police des mœurs est une faute lourde (83).

Constitue une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat le fait d'enjoindre irrégulièrement à une jeune fille de se soumettre à un examen médical en vue du dépistage des maladies vénériennes. C.E. 5 juillet 1957, département de la Sarthe, R. 454 ; D.A. 1957, II, p. 320 concl. Tricot et p. 395, note Fournier et Braibant.

Après avoir étudié la faute simple et la faute lourde, il est nécessaire de voir en quoi consiste la faute manifeste ou d'une particulière gravité en matière de police.

C) *Activités de police pour lesquelles est exigée une faute d'une PARTICULIERE GRAVITE.*

Quand le fonctionnement et l'emploi de la force publique se révèlent très difficiles à effectuer quand l'intérêt social commande que la police ne soit pas gênée par des menaces de complications contentieuses, le Conseil d'Etat exige, pour déclarer l'Etat responsable des dommages causés par le fonctionnement de ce service, que puisse lui être imputée une faute « d'une particulière gravité ».

L'exemple le plus net est celui qui est fourni par la jurisprudence relative aux *mesures de sûreté prises en temps de guerre*.

On sait qu'en temps de guerre les autorités militaires et civiles sont investies de pouvoirs de police importants ; ces pouvoirs sont utilisés dans une période critique, et bien souvent ces mesures doivent être prises sous l'empire de nécessités urgentes.

On conçoit aisément que l'Etat ne puisse être facilement déclaré responsable des fautes commises dans l'exécution des mesures de sûreté prises en vertu de ce pouvoir, à moins que ces fautes ne soient « particulièrement graves ».

(83) C.E., 17 juin 1921, Demoiselle DUPLAN, R. 594. Cour Cass. 1-2-56, FLAVIEN, D. 1956, J. 365 ; J.C.P 1956, II, 9352. Dans le même sens : C.E., 11 avril 1913, LAUGIER et autres. Interdire absolument aux filles de fréquenter les cafés-concert, les cafés et tous débits de boissons est illégal. Cette réglementation va au-delà des limites conférées en matière de règlements qui concernaient la police des mœurs.

On comprend donc que les préjudices résultant de telles fautes ne sont réparés que si les juridictions administratives peuvent relever une faute manifeste ou d'une particulière gravité, ou une faute d'une gravité exceptionnelle.

Un Préfet, sur instructions ministérielles, prescrit, en temps de guerre, la destruction de toutes les affiches suspectes sans distinction et de tous les panneaux de réclames ; ces faits ne sont pas d'une particulière gravité ou ne constituent pas une faute d'une gravité exceptionnelle et ils ne sont pas de nature à ouvrir droit à indemnité (84).

Un individu est, par erreur, interné comme étranger dans un camp d'internement ; cela ne constitue pas non plus une faute manifeste et d'une particulière gravité (85).

En 1939, des perquisitions sont opérées dans les bureaux d'une agence ; la responsabilité de l'Etat ne peut être mise en jeu que si les requérants établissent l'existence d'une faute manifeste et d'exceptionnelle gravité (86).

Lorsque le préjudice est causé à des ressortissants ennemis, le Conseil d'Etat semble se refuser à accorder une indemnité. Cette Jurisprudence se justifie entièrement par l'idée qu'en temps de guerre le pays n'est pas tenu aux mêmes obligations envers les ressortissants ennemis qu'envers ses nationaux ; c'est ici l'influence des considérations tirées de la nature de la victime.

Si le Conseil d'Etat exige une faute d'une particulière gravité, en raison des difficultés et de l'importance sociale de la police, c'est qu'il désire décourager à l'avance les requérants.

Lorsque, au cours d'un examen en vue d'obtenir *le permis de conduire*, un candidat cause un accident, c'est le candidat qui est responsable vis-à-vis de la victime. L'expert n'est pas un professeur chargé de diriger un élève, son rôle se borne seulement à constater si la préparation du candidat est suffisante ou non.

Toutefois, si une faute est commise par l'expert lui-même, la responsabilité ne l'Etat ne peut être mise en jeu que dans le cas où

(84) C.E., 31 octobre 1924, COSTE, R. 70.

(85) C.E., 29 juillet 1925, LEGRAND, R. 82.

(86) C.E., 5 décembre 1941, GOMPERTZ, R. 318.

l'expert aurait commis une faute personnelle détachable du service. Il ne commet aucune faute en prescrivant au candidat une marche avant ou arrière ou un changement de rue (87).

La responsabilité de l'Etat pour faute commise par l'examineur ne peut être reconnue que si cette faute constitue une faute manifeste ou d'une particulière gravité (88).

L'examineur ne commet pas une faute d'une particulière gravité quand il lui prescrit une voie fréquentée. Cette exigence de la faute d'une particulière gravité ne se justifie qu'en partie par les difficultés du service. Le candidat se présentant devant l'expert affirme qu'il sait conduire, l'examineur lui fait confiance.

En réalité, la Haute Assemblée entend, par cette sévère exigence, décourager par avance les actions en indemnités intentées contre l'Etat par les candidats auteurs d'accidents pendant l'examen. Ces derniers, qui bénéficient du service, seraient trop tentés de mettre à la charge de l'Etat les conséquences d'accidents qu'ils causeraient par maladresse, si la responsabilité de l'Etat était trop aisément admise. Pour éviter les recours inutiles et sans fondement, le Conseil d'Etat affirme un principe très sévère.

La Jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de police d'*aliénés* est encore plus nette à cet égard. Les autorités de police doivent faire interner les aliénés ; si elles ne le font pas ou si elles autorisent leur mise en liberté alors qu'ils persistent à être dangereux pour eux-mêmes ou leur entourage, si elles internent à tort un individu qui n'est pas atteint de débilité mentale, la responsabilité de l'Etat pourra être mise en jeu. Si, par suite d'une mauvaise organisation, un aliéné subit un préjudice du fait d'un autre aliéné, la responsabilité du département peut être mise en jeu. A vrai dire, seule la responsabilité de l'Etat est mise en jeu du fait de la police, les asiles départementaux ne dépendant en rien de ce service.

D'après la loi du 30 juin 1938, seuls les Tribunaux judiciaires se trouvent compétents pour connaître d'une action intentée par une personne qui estime que c'est à tort qu'elle fait l'objet d'une mesure

(87) Trib. Corr. Seine, 13 novembre 1933, S. 1934, 2, 160.

Trib. Corr. Riom, 24 mai 1938, S. 1938, 2, 233.

(88) C.E., 31 octobre 1928, PERNOT, R. 1106. D. 1929, 3, 1. Note APPLETON.

d'internement pour aliénation mentale, et aussi pour statuer sur les conséquences d'un arrêté pris sans raison (89).

Le Conseil d'Etat n'est appelé qu'à examiner la légalité des formes prescrites pour un internement (90).

Si toutes les formalités sont remplies, l'Etat ne peut être condamné, mais cette compétence des Tribunaux judiciaires disparaît dès qu'il ne s'agit plus de l'opportunité de la mesure d'internement d'un aliéné. Le Conseil d'Etat est pleinement compétent pour recours contre l'Etat en raison de fautes commises dans l'exécution d'un arrêté d'internement (91).

Il en est de même si ce sont des tiers qui se plaignent d'un dommage causé par un aliéné et à l'égard duquel il n'a été pris aucune mesure d'internement alors que cette mesure s'imposait (92).

Lorsqu'il s'agit de dommages causés par des aliénés à des tiers, le requérant doit apporter la preuve d'une faute d'une exceptionnelle gravité à la charge du service de police.

Commettent une faute d'une exceptionnelle gravité les autorités de police qui s'abstiennent de procéder à un internement d'un individu dont la folie et les menaces à l'égard de son entourage leur avaient été signalées à plusieurs reprises.

Par contre la libération d'un interné sur avis médical n'est pas une faute lourde, alors que pendant deux ans les autorités de police n'avaient été saisies d'aucun fait de nature à provoquer un nouvel internement (93).

Tels sont les principaux aspects de la faute de service de police. Mais il existe un deuxième fondement possible de la responsabilité de l'Etat dans les services de police : c'est le risque.

(89) Cour de Paris, 10 mars 1945. S. 1945, II, 54.

(90) C.E., 9 mars 1929, BLOCQ, R. 113. C.E., 9 juillet 1929, CHAZAL, R. 212.
C.E., 9 novembre 1935, CARINO, R. 401.

(91) C.E., 25 avril 1913, CONSIGNY (déjà cité).

(92) C.E., 23 janvier 1931, GARCIN. Concl. LATOURNERIE (déjà cité).

(93) C.E., 18 décembre 1942, CHAYRON.

SECTION II

Responsabilité des services de police conditionnée par le risque ou dommage anormal

En droit privé, et en dehors des présomptions de l'art. 1384 du Code Civil, la Jurisprudence n'a créé qu'une seule responsabilité sans faute : celle de l'exploitant de mines pour affaissement des terres en surface.

En droit public, il n'en est pas de même ; le Conseil d'Etat, même sans y être invité par un texte, a consacré de nombreuses responsabilités sans faute.

Dans les espèces qui ont donné lieu à l'application du risque, une indemnité est accordée, bien qu'aucune faute ne soit commise par le service de police. Ce qui entraîne la réparation est le fait que la victime a subi un préjudice anormal et spécial.

Toutes ces applications ont un fondement commun : celui d'éviter qu'un seul supporte le dommage provoqué par une opération de police qui est commandée et effectuée dans l'intérêt général, ce qui, dans certains cas, peut rentrer dans la notion de risque, et qui parfois se lie au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

D'une manière générale, et si l'on va au fond des choses, toutes les réparations accordées par le Conseil d'Etat, aussi bien dans le cas des fautes que du risque, le sont en vertu du principe d'égalité des citoyens face aux charges publiques.

Il serait en effet contraire à ce principe d'égalité qu'un citoyen, à l'occasion du fonctionnement des services de police, supporte, seul, le poids d'une charge anormale résultant de ce fonctionnement, c'est-à-dire d'une charge dépassant les inconvénients ordinaires de la vie en société qu'il est naturel de subir sans compensation.

Ce n'est pas en raison des erreurs, des maladroites, des mauvaises appréciations des services de police qui entraînent un mauvais fonctionnement ou une organisation défectueuse que le Juge adminis-

tratif accorde une indemnité, mais du fait que la victime a subi un dommage.

Donc le principe à établir est que, dès qu'il y a dommage anormal et spécial, la victime a droit à réparation.

Tout le problème est de déterminer quand il existe un dommage anormal et spécial.

a) Il y a dommage anormal dès lors qu'il résulte d'une erreur, dans l'organisation et le fonctionnement de la police. Tout dommage résultant d'une telle situation est anormal. La police ne devrait pas, en principe, en commettre.

Il s'agit d'un dommage qui résulte du fait d'un mauvais fonctionnement de la police ou d'une mauvaise organisation, mais *non nécessairement d'une faute*.

L'apparition de cette notion de dommage anormal s'explique dans le droit commun de la responsabilité administrative par suite de l'insuffisance du système de la responsabilité pour faute de service.

La faute de service ne permettait pas la réparation de certains dommages, soit parce que ceux-ci ne résultaient pas obligatoirement d'une faute des services de police, soit parce que l'existence de cette faute se présentait comme difficile ou impossible à prouver et à établir.

Sans doute, le Conseil d'Etat exige que le dommage revête le caractère d'une certaine gravité ; toutefois, il est indispensable d'admettre, dans la marche des services de police, certains accrocs ou imperfections inhérentes à l'activité humaine.

En résumé, une telle responsabilité sans faute existe lorsque les services de police « portent atteinte à des droits individuels dans un intérêt général ».

On peut objecter ici que la responsabilité pour faute présentée plus haut est plus aisée à admettre et néanmoins relativement récente dans notre droit public. Comment l'expliquer ?

On sait en effet que c'est pour des raisons de politique jurisprudentielle et non pour des raisons juridiques, que la responsabilité pour faute ne fut pas introduite plus tôt dans notre contentieux administratif.

L'idée de faute implique la critique de l'attitude et du comportement de l'administration.

Au cas de faute, il peut y avoir dommage anormal, mais il existe aussi des cas où il y a dommage anormal et pas de faute de la police. Le critère de l'anormalité se fait alors plus délicat à établir. Dans chaque cas, le Conseil d'Etat devra rechercher si « les risques excèdent les risques normaux (94) ».

Si le Conseil d'Etat considère que ce dommage est bien anormal, qu'il provient de risques et de circonstances anormales, il accorde l'indemnité.

Le fondement de la réparation est le même qu'au cas de responsabilité pour faute, l'égalité devant les charges publiques.

La chose qui diffère, c'est le mode d'administration de la preuve du caractère anormal du dommage. Au cas de faute, ce caractère est relevé dans la cause du dommage ; quand il n'y a pas faute, il faut étudier les éléments du dommage pour déterminer s'il est normal ou non.

La faute et le risque sont donc deux fondements semblables de la responsabilité. Ces deux notions ne sont que des procédés qui déterminent le caractère d'anormalité du dommage.

b) Il y a dommage spécial quand il frappe des particuliers qui sont susceptibles d'être considérés individuellement et non comme des groupes de particuliers.

Le dommage doit être « spécial » et non subi généralement par des catégories entières d'individus. « L'égalité des individus entre eux n'est, en effet, violée que dans la mesure où des particuliers ont, individuellement, à supporter une charge qui ne pèse que sur eux. »

Le bénéficiaire d'une expulsion qui se voit refuser l'assistance de la force publique est seul à supporter la charge que lui impose l'ordre public (95).

Quand le procédé du risque est-il utilisé ?

a) Il est utilisé d'abord quand il est le seul utilisable lorsque le dommage ne provient pas réellement d'une faute des services de police, et quand malgré tout le Conseil d'Etat désire accorder une

(94) C.E., 16 mars 1945, J.C.P. 45, II, 2903. Note CHARLIER.
D.C. 1946, J. 290. Concl. LEFAS. Note WALINE.

(95) C.E., 30 nov. 1923, COUITÉAS. R. 789.

C.E., 23 octobre 1942, Etablissements GOULET-TURPIN. R. 254.

réparation au requérant afin d'assurer le respect du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

b) Ensuite, il est aussi employé quand il y a peut-être une faute, mais quand le Conseil d'Etat, pour des raisons de politique jurisprudentielle, ne tient pas à censurer trop ouvertement l'attitude et le comportement de la police.

Que penser de l'utilisation d'un tel procédé ?

Dans le cas où il n'existe réellement aucune faute, le Conseil d'Etat accordera néanmoins une indemnité parce qu'il juge que le dommage est anormal.

Il prend là une décision qui paraît assez audacieuse. De fait, la définition de l'anormalité d'un dommage par l'étude de ses simples éléments est une chose qui paraît délicate ; notre conscience juridique est mieux habituée à la notion de faute, car cette notion a été admise de tout temps, aussi bien dans le domaine moral que juridique.

Le Conseil d'Etat n'est pas critiquable en agissant de la sorte. En effet, ses décisions ont des répercussions importantes, elles sont susceptibles d'attirer l'attention du législateur sur des cas précis dignes d'intérêt et c'est alors au législateur ainsi éclairé de décider s'il entend qu'une réparation soit accordée ou non aux administrés qui se trouveraient subir le même dommage dans des circonstances presque identiques. Il en a été à plusieurs reprises de la sorte dans notre droit positif.

La Jurisprudence de l'arrêt *Cames* (96) s'est vue légalisée par la loi du 9 avril 1898. Les dommages résultant d'exercices militaires sur les champs de tir et polygones se sont vus légalisés par la loi du 17 avril 1901. La jurisprudence de l'arrêt *Regnault-Deroziers* (97) de 1919 a été légalisée par la loi du 3 mai 1921.

Quand, en second lieu, le Conseil d'Etat se sert de ce procédé du risque, il ne cherche pas à affirmer que les services de police ont commis une faute. Cette manière d'agir n'est qu'une étape qui

(96). C.E., 21 juin 1895, *CAMES*, S. 1897, III, 33. Concl. ROMIEU, note HAU-RIOU.

(97) C.E., 28 mars 1919, *REGNAULT-DEROZIERES*, R.L. 329. D. 1920, III, S. Note APPLETON.

permet de s'acheminer vers une conscience juridique plus affinée et vers une conscience administrative pénétrée de sa tâche, ce qui permettra à la plus haute juridiction administrative de pouvoir, un jour, censurer ouvertement les fautes de la police.

De plus, lorsqu'il y aura hésitation sur le point de savoir s'il y a faute ou non, il ne faudrait demeurer sur le terrain du risque que dans la mesure nécessaire, pour déterminer une espèce douteuse, et la diriger sur le terrain de la faute.

Dans tous les cas, on peut dire que « le risque n'est qu'une faute qui s'ignore » ou « une faute qui se cache ». Le risque, en aucun cas, ne peut posséder une existence autonome, car il n'est, en réalité, que quelque chose de subsidiaire. C'est un outil de progrès dont « le rôle est de faire progresser soit le législateur, soit la conscience juridique, en les obligeant à toujours mieux préciser les contours de la notion de faute ».

Si l'on considère les applications du risque dans le domaine de la responsabilité du fait de la police, nous allons voir qu'il en est bien ainsi.

Ces applications du risque concernent :

- 1° Les expulsions.
- 2° L'emploi des armes et engins dangereux par la police.
- 3° Les dommages subis par les collaborateurs de la police.
- 4° Les dommages causés par la police au cours des manifestations et attroupements.

I. — Les expulsions

La police peut être requise pour prêter main-forte dans l'exécution d'une décision judiciaire rendue au profit d'un particulier à l'encontre d'un autre particulier.

Lorsque les fautes sont commises par la police au cours de l'exécution des mesures prises conformément à la décision qu'il faut faire respecter, les problèmes de responsabilité ne présentent aucune difficulté ; il suffit de savoir s'il s'agit d'une ordonnance d'expulsion ; cette question ressortit de l'ordre et de la tranquillité publique

et les dommages résultant de fautes de police seront réparés s'il s'agit de fautes lourdes.

Une question plus complexe peut se poser :

Si le service de police refuse purement et simplement de prêter main-forte pour assurer l'exécution de la décision judiciaire ayant force de chose jugée, le patrimoine public sera-t-il tenu de réparer le préjudice causé à la personne bénéficiaire d'une décision judiciaire et qui s'en voit retirer tout profit du fait de l'inaction de la force publique ?

Lorsque, en 1923, le Conseil d'Etat fut amené à statuer sur la requête d'un sieur Couitéas qui se plaignait de n'avoir pu obtenir l'exécution forcée d'une décision de justice rendue à son profit, le Commissaire du Gouvernement faisait ressortir le caractère exceptionnel de la solution qu'il proposait à la Haute Assemblée. Il fallait, en effet, remonter un siècle en arrière (98).

En 1828, le Conseil d'Etat annulait une décision du Préfet de Seine-et-Oise qui refusait le concours de la force publique pour procéder à l'exhumation du cœur du musicien Guettry légué à la Ville de Liège. L'arrêt portait sur le refus pur et simple d'exécuter opposé par le Préfet ; il présentait en outre le caractère d'un excès de pouvoir.

La jurisprudence Couitéas (99) devait, à son tour, demeurer longtemps sans application pratique.

Dix ans plus tard, une demande en indemnité est formée par un propriétaire qui ne pouvait obtenir le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion d'un locataire récalcitrant. Le Conseil d'Etat se déclare alors incompétent (100).

Cette jurisprudence se maintient jusqu'à la guerre (101).

La jurisprudence Couitéas semblait être réservée aux situations exceptionnelles ; le Conseil d'Etat appliquait la théorie du risque, mais il hésitait à en généraliser l'application. Cependant, les pro-

(98) C.E., 2 avril 1828, les Bourgmestres de la Ville de Liège, R., p. 289.

(99) C.E., 30 novembre 1923, COUITÉAS.

(100) C.E., 11 mai 1934, SOYER. D.H. 1934, 35. S. 1935, 3, 22.

(101) C.E., 18 décembre 1935, CARNÉ, R. 1206. C.E., 22 novembre 1939, GRENIER, 569.

blèmes du logement devaient évoluer, au cours de la guerre, d'une façon sensible ; l'exode des populations, la crise du logement provenant des destructions, l'usage du pouvoir de réquisition, ont contribué à créer, dès 1940, des situations semblables à celle que visait l'arrêt Couitéas (102), et le Conseil d'Etat opéra une importante évolution dans l'arrêt Braut (103) qui est le point de départ d'un nombre considérable d'arrêts relatifs au refus d'expulser les occupants sans titre des locaux d'habitation.

Le Conseil d'Etat refuse de baser sa jurisprudence uniquement sur la notion de risque et il fonde la responsabilité de l'Etat soit sur une faute lourde, qui n'est autre qu'un refus injustifié de la force publique, soit plus rarement sur le risque.

Cette jurisprudence devenue classique est nuancée, mais il est utile de l'examiner attentivement en raison du nombre de procès qui découlent des refus opposés par les Préfets aux demandes qui leur sont adressées par les huissiers chargés de mettre à exécution les sentences d'expulsion ayant force de chose jugée.

La jurisprudence concernant les refus de l'autorité de déférer à la formule exécutoire s'est surtout développée dans le domaine de la police. La théorie du risque et de la faute est également appliquée selon que le refus des services de police est considéré comme justifié ou non.

a) L'INACTION DE LA POLICE EST JUSTIFIÉE

A l'origine, le refus d'exécution des sentences judiciaires a été exclusivement basé sur le risque. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt Braut, a estimé que dans l'application en matière de logement, ce fondement de la responsabilité devait demeurer exceptionnel.

Il s'en tient à la faute lourde des services de police. Mais il conserve les principes de la jurisprudence de l'arrêt Couitéas et on trouve parfois des arrêts attribuant une indemnisation sur la base de la responsabilité pour risque.

« Considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire

(102) 3 juin 1938, Sté Cartonnerie Saint-Charles. D.P. 1938, 3, 65. Concl. DAYRAS. Note APPLETON.

(103) C.E., 22 janvier 1943, BRAUT. D.C. 1944, 87. Note G.B.

revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été délivré, que si l'autorité administrative a le devoir d'apprécier les conditions d'exécution et a le droit de refuser le concours de la force publique tant qu'elle estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait être regardé comme une charge incombant à l'intéressé » (104).

Toutefois, on peut remarquer que sont très rares les cas, dans le domaine de l'expulsion de locataires, où les nécessités du maintien de l'ordre peuvent véritablement justifier le refus d'exécuter une décision judiciaire. La théorie du risque demeure donc d'une application exceptionnelle.

L'inaction de la police est justifiée par des considérations d'intérêt général ; la victime de cette inaction obtiendra une réparation sur le fondement du risque. En effet, il s'agit là d'un domaine anormal par sa matière, et spécial par le fait qu'il n'atteint que des personnes déterminées.

Il serait donc contraire au principe de l'égalité de tous devant les charges publiques que ce dommage fût supporté en définitive par la seule victime.

On sait comment le sieur Couitéas, propriétaire d'immenses domaines en Tunisie, n'avait pu obtenir de l'autorité militaire chargée de la police du Protectorat, qu'elle rende effective une ordonnance d'expulsion prononcée à l'encontre d'indigènes qui occupaient une partie de ses domaines ; il en vint à demander au Conseil d'Etat une indemnité pour compenser le préjudice qu'il subissait de la sorte.

Le problème était complexe du fait que le refus d'agir de l'autorité militaire était parfaitement justifié. Des troubles graves se seraient certainement produits si l'on avait procédé par la force à l'expulsion des indigènes. Sans doute, le fait pour l'autorité de police de ne pas déférer à la formule exécutoire est-il en lui-même une cause de trouble social ?

Mais le Conseil d'Etat a jugé que le Gouvernement a le devoir de

(104) C.E., 27 mars 1952, TONIA.

C.E., 5 décembre 1947, BESTEGUI, R. 460.

rechercher quel serait le plus grave de ces deux troubles et il a le droit de refuser le concours de la force publique s'il estime que le désordre causé par l'exécution de la décision judiciaire serait plus grand que celui qui résulterait de son inexécution.

La raison d'être de la chose jugée, la force exécutoire qui s'y rattache, est un motif de paix sociale ; provoquer le désordre dans l'intérêt de la paix sociale serait quelque peu illogique.

Sans doute, on peut dire que l'inaction est une politique « à courte vue » ; mais, en ce qui concerne le maintien de l'ordre, c'est oublier qu'il est préférable de laisser les choses s'arranger d'elles-mêmes, fut-ce au prix de longs délais, plutôt que de vouloir, « manu militari », imposer le calme.

Quoique justifié, ce refus n'en cause pas moins un préjudice au requérant ; ce préjudice anormal et spécial frappe une seule personne dans l'intérêt de la collectivité ; il est donc contraire à l'égalité, puisqu'il en supporte seul, en définitive, le poids. Et le Conseil d'Etat décide que le préjudice résultant de ce refus ne peut être considéré comme une charge incombant normalement à l'intéressé.

Une condition doit être remplie : le refus d'exécution doit être maintenu au-delà d'une certaine période pendant laquelle il est considéré comme normal. Il faut, en effet, laisser quelque liberté aux services de police pour leur donner le temps de réunir les moyens d'action nécessaires et leur permettre de choisir le moment qui leur semble le plus opportun pour exécuter la décision judiciaire dans l'intérêt général.

Un délai de quinze jours suivant la plus ou moins grande difficulté de l'opération semble normal, et ses conséquences peuvent, sans froisser l'équité, être laissées à la charge du requérant.

Au-delà de ce délai, le refus d'agir constitue pour l'intéressé une charge qui doit être supportée par la collectivité. Dans l'affaire Couitéas, le refus d'exécution étant définitif, le requérant avait droit à une indemnité qui fut calculée en fonction de ce caractère définitif.

Cette Jurisprudence devait se voir confirmée par la suite au cours des occupations d'usines qui commencèrent en 1936 ; des patrons

obtinrent des Tribunaux judiciaires des ordonnances d'expulsion à l'encontre des grévistes (105).

Mais ils se virent opposer par les autorités chargées de la police, un refus de prêter main-forte pour assurer l'exécution de ces décisions. Certains d'entre eux s'adressèrent au Conseil d'Etat pour obtenir réparation du préjudice causé, mais la police fut considérée comme n'ayant commis aucune faute en se refusant à agir.

L'éventualité de troubles graves qu'aurait pu entraîner une exécution forcée des ordonnances d'expulsion constituait une circonstance exceptionnelle qui permettait à la police de différer l'expulsion, étant responsable de l'ordre. Mais ici encore, le Conseil d'Etat accorda des indemnités parce que le préjudice subi résultait du refus de concours de la force publique et que ce refus ne pouvait être regardé comme une charge incombant au seul bénéficiaire de l'expulsion.

Nombreux sont les arrêts du Conseil d'Etat où la théorie du risque est appliquée (106).

Par ailleurs, la police doit disposer d'un certain délai pour effectuer la reprise des locaux industriels.

Pour que le requérant ait droit à une indemnité, il faut que la situation se soit prolongée au-delà du délai nécessaire dont il appartiendra au Juge de déterminer les limites exactes. En pratique, dans ces espèces, il s'agit du délai nécessaire pour essayer d'obtenir une évacuation amiable des locaux de travail (107).

Si, au contraire, le délai que la police s'est réservé avant d'agir n'a rien d'excessif, le préjudice subi par le requérant ne pourra être

(105) Trib. civ. de Pau, 9 juillet 1936, GROSNIER.

Trib. civ. de Château-Thierry, 11 juillet 1936.

Trib. civ. de Douai, 6 octobre 1936, Sté DENIAU et C^{ie}.

Trib. civ. Bar-le-Duc, 10 avril 1937.

(106) C.E., 3 juin 1938, Sté Cartonnerie Saint-Charles, R., p. 529.

C.E., 11 juillet 1939, La Soie, R., p. 471.

C.E., 23 octobre 1942, Etablissements GOULET et TURPIN, R., Table, p. 430.

C.E., 18 novembre 1942, Magasins de Bercy.

C.E., 15 janvier 1943, Fonderies Franco-Belges.

C.E., 1^{er} juin 1943, Bon Marché.

C.E., 11 juin 1943, Ateliers ZUBER, R., p. 409.

(107) R.F.D. 1938, p. 385-386. Concl. DAYRAS.

considéré comme un dommage donnant droit à indemnité, surtout si l'Administration s'est réellement employée à résoudre le conflit social à l'amiable (108).

b) L'INACTION DE LA POLICE N'EST PAS JUSTIFIÉE

Si l'inaction de la police n'est pas justifiée, la théorie du risque ne s'applique pas et l'on retombe dans le droit commun. Dans ce cas, le degré de gravité de la faute exigé pour mettre en jeu la responsabilité de l'Etat varie suivant le cas envisagé. La police ne manque jamais d'invoquer les nécessités du maintien de l'ordre public pour légitimer le refus opposé aux demandes de concours de la force publique.

Les Tribunaux administratifs ont donné à ce problème sa véritable physionomie ; la formule du Conseil d'Etat, dans de très nombreux arrêts, est devenue classique : « Considérant que dans les circonstances de l'affaire, aucun motif tiré des nécessités de l'ordre public n'autorise la police à différer son intervention et qu'en retardant l'exécution de l'ordonnance pendant... les autorités chargées de la police ont commis une faute lourde ».

Une autre formule : « Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'aucun motif tiré des nécessités de l'ordre public ne justifiait pas l'inexécution par la police des ordonnances d'expulsion ; que, dès lors, le requérant est fondé à soutenir que l'inaction de l'autorité compétente a été constitutive d'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat » (109).

Si donc la police tarde à prêter son concours alors qu'aucun motif sérieux tiré des nécessités de l'ordre public ne l'autorise à différer son intervention, la responsabilité de l'Etat sera engagée dès lors que ce retard pourra être considéré comme une faute lourde. Il en est ainsi quand la police tarde plus de trente et un mois à prêter son concours (110).

(108) C.E., 30 septembre 1942, LE CALVEZ.

C.E., 27 janvier 1943, Sté Générale des Transports Autos.

(109) Cf., 12 mai 1954, NARY-ROMER, Act. Jur. 1954, p. 258.

(110) C.E., BRAUT (précité).

On est alors amené à se demander dans quelle mesure le Conseil d'Etat se reconnaît le droit de dire que le refus est ou non justifié ; il y a là une question d'appréciation d'opportunité délicate.

Or, une constatation s'impose : dans tous les cas où le Conseil d'Etat déclare le refus justifié, il s'agit d'affaires présentant un caractère politique, telle l'affaire Couitéas, telles les occupations et les évacuations d'usines.

Au contraire, quand il déclare le refus injustifié, il s'agit ordinairement de banales affaires d'expulsions de locataires.

On a l'impression que le Conseil d'Etat, dans le premier cas, ne désire pas aborder le problème de l'appréciation de l'expulsion ; par une politique jurisprudentielle, il préfère la déclarer injustifiée. Il y a là un cas net de la tendance du Conseil d'Etat à utiliser le risque lorsqu'il désire ne pas censurer ouvertement l'attitude de l'Administration. On sait que le Conseil d'Etat sanctionne le comportement des services de police en qualifiant, plus ou moins sévèrement, ses agissements ; il existe des cas de responsabilité pour faute simple, lourde, ou d'une particulière gravité, en matière d'expulsion.

En terminant l'étude de ce problème, il faut remarquer que le Conseil d'Etat apprécie d'une façon restrictive les nécessités de l'ordre public ; il n'admet pas volontiers que l'expulsion de locataires soit à même de troubler l'ordre public ; il exige une menace de troubles graves, violents, capables d'être provoqués par l'intervention d'éléments étrangers à l'affaire ou bien par l'ampleur de l'opération envisagée. Il examine attentivement les circonstances de la cause (111).

II. — Utilisations des armes et engins dangereux par la police

Deux arrêts rendus le 24 juin 1949 par le Conseil d'Etat ont eu un juste retentissement. Il ne s'agit pas d'un renversement, mais d'une transformation de la Jurisprudence ; la responsabilité de l'Etat se trouve engagée pour la première fois, indépendamment de

(111) C.E., 12 mars 1948, Association du Grand Cercle de Saint-Etienne, R. 128.

l'existence d'une faute, quand les dommages causés par la police proviennent de l'utilisation d'armes ou engins dangereux.

Est-ce une étape importante dans l'évolution de la Jurisprudence ?

Actuellement, la responsabilité de la police est générale ; tous les services de police, en raison de leur fonctionnement, sont générateurs de responsabilité. On a déjà vu qu'il n'en fut pas toujours ainsi ; les services de police furent longtemps considérés comme ne pouvant engager la responsabilité de l'Etat, car l'exercice du pouvoir de police se relie beaucoup plus étroitement que les autres services publics à une sorte de mystique de la souveraineté de l'Etat.

De plus, la police agit souvent dans des conditions difficiles, et elle ne doit pas voir son activité éternée par des instances où serait discuté le bien-fondé de ses agissements.

Le principe de la responsabilité admis, il fallait tenir compte de ces éléments et des circonstances dans lesquelles se déroulent les opérations de police.

C'est pourquoi la Jurisprudence a exigé pendant près de cinquante ans la faute lourde de police, seule susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Même après la Libération, le Conseil d'Etat a rendu plusieurs arrêts retentissants sur le plan politique ; voulant toujours demeurer indépendant, il n'a pas hésité à sanctionner des activités de police que d'aucuns voulaient assimiler à des actes de patriotisme. Ainsi, le Conseil d'Etat restait fidèle à la notion de faute et la responsabilité de l'Etat se trouvait engagée dans le cas où la police commettait des fautes particulièrement inadmissibles, puisque, dans certains cas, il s'agissait de véritables crimes (112).

Toutefois, une évolution de la Jurisprudence se dessinait depuis de nombreuses années. De fait, il devenait inexact, dans un certain sens, de dire que la responsabilité de la police est engagée dans tous les cas par une faute lourde ou grave ; certaines activités de police échappaient à cette exigence, et une faute simple était devenue suffi-

(112) C.E., 7 novembre 1947, Alexis WOLFF.
C.E., 30 janvier 1948, Veuve BERNARD.
C.E., 30 janvier 1948, TOPROWER.
C.E., 30 janvier 1948, Dame Veuve CROS.

sante quand les services de police fonctionnaient dans des circonstances qui ne présentaient aucune difficulté (jeux, attractions, stationnement, etc...).

De plus, les expressions « faute lourde ou grave » ne contenaient plus, dans les arrêts de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le même sens qu'autrefois, et il arrivait que le Conseil d'Etat qualifiait bien souvent de faute lourde des actes de police qui ne présentaient en eux-mêmes aucune gravité ; dans certains arrêts, on pouvait se demander, à juste titre, si le caractère fautif pouvait réellement s'appliquer aux activités de police (113).

Il était donc commode, au Conseil d'Etat, de renoncer à des mots vides de sens ; c'est ce qu'il a fait dans ses arrêts du 24 juin 1949 : Lecomte et Daramy (114).

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat déclare :

« La responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, « même en l'absence d'une telle faute (lourde) dans le cas où le « personnel de la police fait usage d'armes ou engins comportant « des risques exceptionnels pour les personnes et les biens et où « les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur « gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par « les particuliers, en contrepartie des avantages résultant de l'exer- « cice de ce service public. »

Le Commissaire du Gouvernement Barbet, qui a préconisé cette théorie du risque, justifie ainsi sa manière de voir :

« Les exigences particulièrement impérieuses du maintien de « l'ordre et de la sécurité publique, les dangers exceptionnels qu'elles « faisaient courir aux agents de l'ordre, avaient conduit, autrefois, « à limiter dans une large mesure la responsabilité de l'Adminis- « tration en la matière.

« Ces considérations ont conservé aujourd'hui toute leur valeur, « mais force nous est cependant de constater que la situation « actuelle est malgré tout très différente de ce qu'elle a été dans

(113) C.E., 6 février 1935, MONTILLIER, R. 160.

C.E., 29 janvier 1936, PAPINEAU, R. 137.

(114) J.C.P. 1949, II, 5092. Concl. BARBET, note G. H. S. 1949, 3, 61 M.L.

« le passé. Il était autrefois assez exceptionnel que des dommages
« graves puissent être causés à des tiers par des agents de la force
« publique dans l'exercice de leurs attributions. La simple lecture
« des journaux nous révèle que les accidents en cette matière se
« multiplient depuis ces dernières années, et sont devenus aujour-
« d'hui courants. La cause en est l'usage de plus en plus fréquent
« que les responsables du maintien de l'ordre croient devoir faire
« de leurs armes, lesquelles sont d'un maniement difficile et d'une
« puissance de feu exceptionnelle. »

Les événements vécus entre 1939 et 1945 ont, en outre, entraîné une recrudescence marquée du banditisme, à laquelle la police a dû répondre en organisant des opérations qui, pour être efficaces, présentaient pour les tiers des dangers de plus en plus nombreux.

Mais la raison profonde de cette transformation de la Jurisprudence réside dans un « changement d'optique » dans le domaine de la responsabilité.

L'exigence de la faute lourde se trouvait basée sur les difficultés spéciales inhérentes aux forces de police. C'était l'époque où la manière d'agir de l'auteur du dommage présentait de l'importance.

Tandis que les éléments touchant à la personnalité de la victime du dommage, l'intérêt social qu'elle représentait, l'impossibilité absolue où elle se trouvait d'éviter le préjudice subi, étaient tout autant de considérations qui n'intervenaient alors qu'à titre accessoire.

Ces éléments accessoires sont devenus essentiels.

Si la victime n'a rien à se reprocher, si elle se trouve placée dans l'impossibilité d'éviter un préjudice anormal, l'opinion publique a alors tendance à s'indigner, si elle ne bénéficie pas d'une juste indemnité.

Le Conseil d'Etat a obéi à ces exigences profondes de l'opinion publique en appliquant la théorie du risque en matière d'utilisation d'armes et engins dangereux par la police.

Quelles sont les applications de cette jurisprudence en matière de police ?

Le sieur Lecomte est assis sur la porte de son bar, au coin de l'avenue de Versailles et du boulevard Exelmans ; il est tué par une

balle tirée par un agent de police et qui était destinée à un automobiliste qui voulait forcer un barrage de police (115).

Le sieur Daramy, passant dans une rue de Bordeaux, est tué par une balle de mitraillette tirée par un gardien de la paix et destinée à l'agresseur d'un chauffeur de taxi qui s'enfuyait (116).

Dans ces deux cas, la responsabilité de l'Etat est mise en jeu, sans aucune faute des services de police. Le Conseil d'Etat reconnaît à la victime ou ses ayants cause un droit à réparation en raison du risque créé par le fonctionnement des services de police.

A compter de cette date (1949) les requérants n'ont plus à établir une faute, même légère, pour fonder une demande d'indemnité.

Néanmoins, il ne suffit pas au requérant d'établir un lien de causalité entre le dommage subi et l'action de la police ; il lui faudra encore que, dans les circonstances de l'affaire, se trouvent les conditions réclamées concernant le caractère anormal du dommage et le comportement de la victime elle-même de la police.

Le Conseil d'Etat annonce minutieusement dans son arrêt les conditions auxquelles se trouvent subordonnées les indemnisations des dommages causés par la police que l'on pourrait nommer « risques policiers ».

La Haute Assemblée recevra avec parcimonie les requêtes fondées sur le risque ; de fait, cette jurisprudence ne peut avoir une appli-

(115) C.E. 24 juin 1949, LECOMTE, R. 307.

J.C.P. 1959, II, 5092, concl. BARBET, note G.-H. GEORGE. S. 1949, 3, 61.

Dans cette espèce le C.E. déclare :

« Considérant que si, en principe, le service de police ne peut être tenu pour responsable que des dommages imputables à une faute lourde commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une telle faute, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou engins comportant des risques exceptionnels, pour les personnes et pour les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent par leur gravité les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public ;

« Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier qu'aucune imprudence ou négligence ne peut être reprochée au sieur LECOMTE, mortellement atteint d'un coup de feu tiré par un gardien de la paix dans les conditions ci-dessus relatées ; dès lors, même en admettant que sa mort ne soit pas imputable à une faute lourde du service de police, la responsabilité de l'Etat est engagée dans cet accident »

(116) C.E., 24 juin 1949, DARAMY, R., p. 308 ; J.C.P., 49, IV, 166, D 1950/5/27.

cation extensive dans tous les litiges où la police sera en cause, car elle ne peut être utilisée que sous la double condition que la cause du dommage et sa gravité soient anormales.

a) CAUSE.

La cause immédiate du dommage, c'est l'arme ou l'engin utilisé par la police, dont l'emploi comporte des risques pour les personnes et les tiers. Dans ces conditions, l'usage du bâton, des grenades lacrymogènes (117), de la massue, ne peut, même employé à tort sur des gens inoffensifs, dispenser la victime de la preuve de la faute lourde. Par contre, les mitraillettes, le pistolet dont est dotée la police sont considérés comme des engins présentant des risques exceptionnels, en raison de l'aléa que comporte leur emploi, même par des agents entraînés à leur maniement.

b) GRAVITÉ.

Il faut encore que le dommage soit d'une importance sans proportion avec les avantages que comporte le fonctionnement de ce service.

Cette anormalité du dommage est une condition qui a toujours été considérée par le Jurisprudence comme une base essentielle du risque administratif.

Le propriétaire d'un immeuble dont les murs ont été éraflés par les balles des policiers ne peut prétendre à une réparation ; il en sera autrement si les balles ont perforé des canalisations qui entraînent des frais conséquents ; il en sera autrement si une balle blesse ou tue un passant.

Le Juge, dans ces hypothèses, a une marge d'appréciation très large pour déterminer le caractère exceptionnel du danger que fait courir l'emploi de certaines armes ou l'importance du dommage subi.

(117) Rechercher si les grenades lacrymogènes peuvent être regardées comme des engins dangereux ou non. Ce caractère n'est reconnu jusqu'ici qu'aux armes à feu. c'est le propre de ces engins de ne pas causer normalement des dommages aux personnes visées ; malgré leur utilisation déjà ancienne l'expérience n'a pas entraîné des accidents suffisamment nombreux ou répétés pour faire apparaître un danger véritable inhérent à cet engin.

La même large appréciation se porte également sur le comportement de la victime qui peut se voir déchargée de toute preuve de la faute de police si elle n'a elle-même commis aucune imprudence ou négligence.

Si le Conseil d'Etat, dans l'application de la théorie du risque concernant la police, établit que le requérant a commis une faute, même légère, — les arrêts parlent de négligence ou imprudence — la victime n'est plus fondée à invoquer le risque ; elle doit alors apporter la preuve de la faute lourde des services de police.

Une distinction analogue peut être établie en ce qui concerne l'usager et le tiers. L'usager est considéré comme ayant accepté de courir un risque plus grand que le tiers.

En effet, un promeneur qui assiste à une manifestation sur la voie publique, qui ne peut justifier d'aucune nécessité de demeurer à proximité des troubles, mis à part leur soudaineté, ne peut prétendre à réparation d'un accident qu'il a subi sans établir une faute lourde du service d'ordre. On doit le considérer comme un usager du service, que ce soit à titre d'acteur ou de spectateur.

Par contre, le particulier qui regagne son domicile ou qui se repose à proximité sans que les circonstances puissent lui faire craindre un danger quelconque, est un tiers par rapport au service. Il peut réclamer pour lui le bénéfice du risque.

La demoiselle Amphoux est blessée aux deux jambes par des coups de feu que des agents de police de Marseille ont tirés pour arrêter un délinquant en fuite. Il résulte de l'instruction qu'aucune négligence ou imprudence n'a été commise par la demoiselle Amphoux. Dès lors, même en admettant que l'accident ne soit pas imputable à une faute lourde du service de police, l'Etat est responsable de ses conséquences dommageables (118).

Une dame Bonnet est grièvement blessée à Paris, au carrefour Montmartre-Réaumur, par un coup de feu tiré par un gardien au cours d'une opération de police, ayant fait usage de sa mitrailleuse en vue d'arrêter une voiture automobile signalée comme occupée par des personnes suspectes. Il ressort du dossier qu'aucune négli-

(118) C.E., 16 mars 1951, D¹¹⁸ AMPHOUX, R., p. 123.

gence ou imprudence ne peut lui être reprochée, et la victime bénéficie du risque (119).

Au cours d'une opération de police, un gardien de la paix tire des coups de feu sur une voiture automobile où avait pris place une dame Bernard, elle est mortellement blessée. Le conducteur de la voiture, atteint par les coups de feu, n'avait commis aucune imprudence ou négligence, et dès lors la responsabilité de l'accident incombe entièrement à l'Etat (120).

A la suite de nombreuses agressions commises dans la banlieue parisienne, en l'hiver 1945, et suivant les instructions de ses chefs, le commissaire de Brunoy organise un barrage à l'entrée de la forêt de Sémart. Ce barrage était formé de deux groupes de gardiens placés à 150 mètres l'un de l'autre. Disposant de lampes de poche, sifflets et phares portatifs et d'une mitraillette, ils avaient pour mission d'arrêter les véhicules, et de contrôler l'identité de leurs occupants et le chargement. Une voiture venant de Paris se dirigea vers le barrage ; malgré les signaux et les coups de sifflet, elle franchit le premier barrage, puis le second ; le gardien armé de la mitraillette ouvrit le feu, trouant la carrosserie de onze balles. L'automobile s'immobilisa. Trois de ses occupants avaient été touchés ; l'un d'eux mourut presque aussitôt ; les deux autres furent grièvement blessés (121).

Le conducteur du véhicule était le sieur Dumont : il déclara qu'il ne s'était pas rendu compte qu'il avait affaire à un barrage de police ; ni lui, ni ses passagers, n'avaient perçu les coups de sifflet ; et les signaux lumineux ne lui avaient paru être que des sollicitations de passants cherchant à se faire embarquer.

Les requérants invoquèrent la faute lourde des services de police qui utilisaient d'une manière aussi défectueuse des moyens très insuffisants dans l'établissement d'un barrage.

Les faits sont voisins de ceux de l'arrêt Lecomte dont la victime est un paisible cafetier assis sur le pas de sa porte.

(119) C.E., 26 mai 1950, Dame BONNET, R. 327.

Dans le même sens : C.E. 1^{er} juin 1951, JUNG, R., p. 16.

(120) C.E., 2 novembre 1951, BERNARD, R., p. 177.

(121) C.E., 27 juillet 1951, AUBERGÉ et DUMONT. Concl. GAZIER: Note MORANGE. Voir D. 1950, p. 5 Chron. La responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement des services de police BERLIA et MORANGE.

Mais tout ne se réduit pas à une opposition entre l'innocent promeneur et le criminel pourchassé, à une distinction entre tiers et usagers.

Le sieur Dumont est un homme honorable qui a agi en toute bonne foi ; les services de police ne fonctionnaient ni à son encontre ni à son profit. Dans de telles circonstances, les victimes des services de police sont nombreuses : c'est le particulier qui se rend à son travail ou à son domicile, c'est le promeneur, c'est le badaud intéressé par une opération de police, c'est le spectateur négligeant les avertissements de prudence, c'est l'occupant d'une voiture atteinte par erreur, c'est le conducteur distrait ou abusé, c'est l'automobiliste brûlant les signaux par imprudence ou bravade sans avoir rien à se reprocher, c'est enfin le malfaiteur que le barrage avait pour objet d'appréhender.

Ici, la théorie du risque est écartée en raison de la personnalité de la victime visée, comme tous les automobilistes, par l'opération de police, en raison de l'emploi d'engins créant un risque anormal, la responsabilité de l'Etat est engagée pour faute légère.

Les dommages sont indemnisables lorsqu'ils ont été causés par des armes ou engins comportant des risques exceptionnels, sans qu'une faute lourde soit relevée à la charge des services de police.

Dans l'arrêt Daramy-Lecomte, le Conseil d'Etat a estimé qu'un simple lien de cause à effet était suffisant pour justifier la réparation.

Dans l'affaire Aubergé-Dumont, une faute simple peut être de nature à engager la responsabilité de l'Etat. En cette hypothèse, les fautes commises par la police dans la défectuosité de l'organisation et du fonctionnement du barrage sont incontestablement lourdes, et même, selon l'expression du Commissaire du Gouvernement Gazier, « particulièrement lourdes ».

Mais en raison des dangers inhérents à l'usage des armes et engins, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde.

Cette décision Dumont-Aubergé traduit une évolution. Il y a longtemps que, pour assurer la réparation à la victime, le Conseil

d'Etat qualifiait de faute lourde des actes de police dont le caractère fautif était à peine apparent (122).

Le Conseil d'Etat s'est prêté à cette évolution en matière de police pour donner satisfaction aux exigences de la conscience juridique moderne qui axe la responsabilité sur la personne de la victime et non plus, comme autrefois, sur la personne de l'auteur du dommage. « Il a sacrifié la logique dans un souci supérieur d'équité » (123).

En toute hypothèse, la faute d'imprudence ou de négligence de la victime sera pour la puissance publique une cause d'exonération totale ou partielle de responsabilité et le Commissaire du Gouvernement Gazier écrit dans ses conclusions sous l'arrêt Aubergé-Dumont : « Nous aboutissons à un partage par moitié des responsabilités ; la grande imprudence du conducteur valant bien, nous semble-t-il, les fautes lourdes imputables à la police dans l'organisation d'un barrage et le maniement des armes à feu ».

Il est à remarquer que, dans son libéralisme, le Conseil d'Etat, dans cet arrêt Aubergé-Dumont, a apprécié d'une façon sévère la conduite de la victime, dont la faute d'imprudence est susceptible d'atténuer la responsabilité de l'Etat.

Cette sévérité est de nature à faire taire toutes les craintes que peuvent éveiller les tendances actuelles de l'évolution de la responsabilité vers la socialisation du risque.

En résumé, les conclusions du Commissaire du Gouvernement Barbet conditionnaient à l'application du risque, dans les hypothèses où la police fait courir aux particuliers un risque anormal du fait des armes ou engins qu'elle est amenée à employer, trois conditions :

- a) existence d'un dommage causé par l'utilisation par la police d'engins présentant un danger particulier ;
- b) un caractère anormal dans le préjudice subi ;
- c) l'absence de toute faute de la victime.

(122) Cf. BARBET. Concl. sous les arrêts LECOMTE-DARAMY. J.C.P., 1950, II, 5092. GAZIER, concl.

(123) C.E., 27 juillet 1951, AUBERGÉ-DUMONT, D. 1951, J. 432. Note MORANGE.

Dans ses conclusions, le Commissaire du Gouvernement Gazier fait souvent allusion aux armes d'un maniement délicat dont les agents de la force publique sont appelés à faire un usage fréquent. Et la responsabilité de l'Etat, en conséquence, pourra être engagée en dehors de toute idée de faute, à condition que la balle qui a causé l'accident soit tirée par un agent de police.

Nous ne pensons pas qu'une telle exigence puisse être maintenue. Et l'extension du risque vers la socialisation apparaît réellement souhaitable.

La théorie du risque reçoit son application dans de nombreux cas ; bien plus, mais très rarement il est vrai, le Conseil d'Etat accordera une indemnité à la victime dans des cas où non seulement aucune faute n'est relevée à la charge de la police, mais dans des cas où il n'existe aucune relation de cause à effet entre le préjudice et le service public, auteur du dommage.

La jurisprudence arrivera-t-elle à franchir cette étape en matière de police ?

Cette application de la socialisation du risque nécessitera un effort du Conseil d'Etat ; il peut l'accomplir (124).

Nous sommes en présence d'un individu qui subit un préjudice qu'il ne pouvait pas prévoir ni empêcher, ni éviter, à l'occasion d'une opération de police effectuée dans l'intérêt général. Une indemnité doit s'imposer dans tous les cas sans être écartée par des considérations tirées de l'origine matérielle du dommage, qui sont sans influence sur la réalité des faits.

Le Professeur Savatier constate que cette évolution élimine progressivement l'idée de faute et peut aboutir à la disparition du sens de la responsabilité individuelle.

(124) Cf. D. chron. 1950, p. 56 : « La socialisation généralisée du préjudice », par M. MIGNON.

« ... Face à certaines incompréhensions ramenant le Droit à une œuvre statique, d'une complexité déconcertante et difficilement adaptable aux besoins de la vie, la théorie du risque doit être présentée, non seulement comme une notion moderne de la responsabilité, répondant à l'extension des attributions des services publics et à l'accroissement de leur technique juridique, mais encore comme la vérification d'une idée que le Droit est le reflet ordonné et réfléchi des phénomènes sociaux, non dans des cristallisations positives, mais dans un principe éminent d'équité et de Justice, qui hausse l'effort du juriste du plan d'une Science à celui d'une recherche morale continue ».

Les Professeurs H. et L. Mazeaud qui se prononcent contre le risque en droit privé reconnaissent qu'en droit public l'application du risque trouve sa justification. Et, de son côté, le Professeur Waline déclare : « Sans méconnaître la gravité de cet inconvénient qui est la disparition de la responsabilité individuelle... ce sont seuls les agents qui peuvent avoir le sens de leur responsabilité. Si l'on ne veut pas que celui-ci s'émousse, il convient de ne pas admettre facilement qu'ils ont commis de simples fautes de service, ou encore admettre facilement des actions récursoires des collectivités publiques contre eux ».

D'après le Professeur Morange : « La socialisation du risque permet, tout autant que la théorie classique de la faute, de développer le sens de la responsabilité individuelle. Il suffit pour cela de refuser toute réparation à la victime qui, par sa faute, a rendu le dommage inévitable ou en a aggravé les conséquences. Le sens de notre responsabilité individuelle est maintenu en éveil si toute faute de notre part doit être sanctionnée par le paiement d'une indemnité. Mais la crainte de nous voir refuser toute indemnité en cas d'accident si nous sommes en faute aura sensiblement le même effet. »

En conclusion, le Conseil d'Etat a admis que lorsque le dommage provient de l'usage des armes et engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes ou les biens, la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement de la responsabilité sans faute ou risque, en raison du caractère anormal du dommage ainsi subi.

Seuls les particuliers qui se trouvent dans une position de « tiers » peuvent bénéficier en pratique de cette Jurisprudence. C'est le cas de simples passants (125).

Par ailleurs, la Jurisprudence précise que si la victime n'est pas dans une position de tiers, elle doit établir une faute à la charge des services de police ; en outre, il n'est pas indispensable, en raison du dommage inhérent à l'usage des armes et engins utilisés par la police et présentant des dangers exceptionnels, que cette faute soit lourde.

Ainsi les particuliers qui ont provoqué une intervention de la police, tels que les manifestants, les délinquants, les passagers de

(125) Aff. BONNET-JUNG précitées.

voitures refusant d'obéir aux injonctions de la police, devront, eux, par contre, prouver une faute à la charge de la police car leur propre faute ne leur permet plus, en effet, de considérer le dommage qu'ils ont subi comme un dommage subi dans des conditions anormales (126).

L'usage des armes dangereuses utilisées par la police et les expulsions ont constitué des cas nombreux d'application de la théorie du risque, il en reste deux autres dont la fréquence d'application a tendance à s'augmenter. Ce sont les dommages causés par la police au cours de manifestations et attroupements, et les dommages subis par les collaborateurs des services de police.

III. — Dommages causés par la police au cours des manifestations ou attroupements

L'article 106 de la loi du 5 avril 1884, complété par la loi du 15 avril 1914, prévoit que les Communes et l'Etat sont responsables des dommages résultant de crimes, délits commis à « force ouverte » ou « par violences », par des attroupements ou rassemblements.

Pour obtenir une réparation, la victime n'a pas à prouver la faute à la charge de l'Administration ; il importe peu que des fautes aient été commises par les services de police ; c'est pourquoi il ne sert de rien aux communes d'arguer qu'elles ne disposaient pas de forces de police suffisantes (127).

Il suffit de prouver que le dommage est causé par l'attroupement. C'est sur le fondement de la théorie du risque qu'une indemnité est allouée à la victime. La solidarité qui existe entre les habitants d'une même commune, d'un même pays, le fait que les désordres collectifs sont une conséquence de la vie en société, impliquent que le poids des dommages causés par des troubles soit réparti entre tous les

(126) Il est à noter avec attention que ces « usagers » doivent faire la preuve d'une faute qui n'a pas à être nécessairement lourde et qui peut être seulement une faute simple. Il s'agit de personnes subissant un dommage du fait des armes ou engins, dans des circonstances telles qu'elles ne sont plus étrangères à l'opération de police.

Cf. Aff. BERNARD, ROTH, NICOL.

(127) Cour de Paris, 1^{er} février 1924, Ville d'Ay.

membres qui profitent de cette société (128). L'indemnité due à la victime supportée par tous les concitoyens est donc parfaitement justifiée.

On voit de suite que la loi de 1914 est favorable à la victime qui est dispensée de prouver que les services de police sont coupables d'une faute parce qu'ils ont laissé se former l'attroupement ou qu'ils ne l'ont pas dispersé à temps.

Il est à noter que cette faute devrait être une faute lourde, puisqu'il s'agit du service du maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Mais cet abandon du droit commun de la responsabilité administrative se justifie si l'on songe que les dommages visés par la loi de 1914 sont dus en réalité beaucoup moins au fonctionnement défectueux d'un service de police qu'à un événement de caractère anormal dont il serait injuste de laisser subir les conséquences aux seules victimes.

Tous les dommages causés aux personnes et aux biens sont réparés ; le texte de l'art. 106 est conçu d'une façon très large ; il vise « tous les dommages et dégâts » ; il semble même inclure le dommage moral.

Mais la loi de 1914 est plus exigeante quand elle détermine les caractéristiques des dommages ; ils doivent être commis par des attroupements ou rassemblements d'une façon préméditée ou occasionnelle, dans un lieu public, ayant une attitude telle qu'ils ont compromis la tranquillité publique par des actes de violence pouvant être considérés comme crimes ou délits.

I. — Les dommages doivent être commis par des attroupements ou rassemblements. La loi n'a pas défini d'une façon précise ce qu'il faut entendre par attroupements. On peut dire qu'il y a attroupement quand, d'une façon préméditée ou occasionnelle, dans un lieu public ou privé, se trouvent des personnes animées du même esprit, groupées en nombre tel que cela soit de nature à attirer l'attention normalement diligente de la police.

(128) L'idée de faute ne réapparaît en cette matière que lorsqu'il s'agit de déterminer la part de l'indemnité que la commune et l'Etat auront respectivement à supporter.

C'est une notion variable suivant les lieux.

Dès que l'on se trouve en présence d'un tel attroupement, la première condition est remplie. Le but de l'attroupement et ses causes importent peu (129).

La loi s'applique sans qu'il y ait à rechercher si les causes sont d'ordre local, régional, politique ou économique, ou bien qu'il soit dirigé contre les autorités. Peu importe que la réunion ait été préméditée ou se soit produite d'une façon fortuite. Dans tous les cas, la responsabilité de l'Etat est engagée.

De plus, le caractère privé ou public de l'endroit est sans influence, et il n'est même pas nécessaire que les membres de l'attroupement soient identifiés pour que la victime puisse invoquer l'art. 106. Ce caractère anonyme du rassemblement est conforme à la loi, car c'est à la puissance publique de se retourner contre les auteurs ou complices du désordre après versement de l'indemnité due à la victime.

II. — Les dommages imputables à des attroupements doivent avoir été commis à « force ouverte » ou « par violence ». Il faut entendre par là que la foule doit avoir une attitude telle qu'elle trouble la tranquillité publique. L'ordre public sera troublé dès qu'il y aura violence, dès que l'acte n'est plus légal. Dès lors, le désordre, le trouble qui résulte de l'attroupement le rend illégal, c'est-à-dire que, dans la pratique, il est de nature à motiver l'intervention des forces de police.

Il en est ainsi dans les cas de pillage : *Trib. civ. Seine*, 12 janvier 1918, *Lebrun c/Pierre* ;

— dans les cas de chasse à l'homme : *Cass. civ. Seine*, 11 janvier 1926, *Etat et Ville de Paris* ;

— dans le cas d'oppositions à réunions politiques : *Trib. Civ. Bordeaux*, 12 février 1934, *Ville de Bordeaux* ; *Associations des Jeunesses Patriotes* ; *Trib. civ. de Nantes*, 13 déc. 1935, *Giraudet* ;

— dans le cas d'attentats : *Cour Montpellier*, 9 janvier 1936, *commune de Capestang* ;

(129) *Cass. civ.* 1^{er} août 1939, *Ville de Marseille*.
Cass. civ. 3 août 1943, *Ville de Lille*.

— dans le cas d'incendies : *Trib. civ. de Marseille*, 11 avril 1941, *Sté Hippique du Sud-Est* ;

— et plus généralement, en cas d'émeutes, c'est-à-dire quand la foule manifeste d'une façon tumultueuse son mécontentement : *Cour de Bordeaux*, 1^{er} février 1934, *Ville de Bordeaux* ;

ce qui fut le cas le 6 février 1934 à Paris.

Mais il n'est pas nécessaire que ces attroupements soient à tournure d'émeute ; cette expression se rencontre souvent dans la doctrine et la Jurisprudence ; elle a été employée pour la première fois par le Procureur Général Matter (130).

Cet important arrêt déclare : « Il n'est pas limité aux dommages occasionnés au cours des troubles à caractère d'émeute ».

Si la foule est calme, le problème ne se pose pas. C'est dans la foule que réside la violence, dès lors qu'elle est sortie de la légalité (131).

Ce jugement est critiquable en ce sens qu'il considère qu'il n'y a pas eu d'opposition et que des actes de pillage peuvent se commettre sans violence au sens de l'art. 106 (132).

III. — Les actes commis par de tels attroupements peuvent s'analyser juridiquement en crimes et délits au sens du Code Pénal ; la violence doit être d'une certaine gravité et généralement répréhensible. De plus, un acte d'un individu isolé peut être imputable à toute une foule. Mais s'il n'y a pas d'intention coupable, l'art. 106 ne s'applique pas.

En 1936, à la suite des grèves et occupations d'usines, la question s'est posée de savoir si la loi de 1914 pouvait jouer en faveur des patrons, en vue d'obtenir réparation des dommages causés dans leurs usines.

Les Tribunaux ont accepté une telle argumentation, mais il a fallu aussi rechercher si l'art. 106 pouvait s'appliquer aux occupations d'usines. Trois conditions devaient être réunies : il faut un

(130) Cass. civ. 1933, MAILLY-MAITRE. Concl. MATTER.

(131) Trib. civ. Dôle, 2 février 1942, GINDRE.

(132) DUEZ, *op. cit.*, p. 289.

attroupement au cours duquel sont commis des actes de violence qualifiés de crimes ou délits.

Le fait de l'occupation du lieu de travail, dont le but est d'amener la cessation du travail, a pour but de forcer la hausse des salaires ; il porte atteinte au libre exercice du travail, qui est un délit prévu par l'art. 414 du Code Pénal.

Dans de nombreux cas, on relève des dégradations, des vols, des coups et blessures volontaires, tous faits délictueux. De plus, l'occupation de l'usine se fait contre le gré du patron.

L'attitude des grévistes occupant une usine est illégale ; elle constitue par elle-même une violence ; c'est à tort que certains Tribunaux ont considéré que, lorsqu'il n'y avait pas eu bagarre, violence, une condition essentielle manquait ; mais le seul fait d'occupation illégale d'une usine constitue une violence et l'article 106 s'applique.

Est-ce que les grévistes occupants les lieux de travail peuvent être considérés comme un attroupement au sens de l'art. 106 de la loi ?

Les Tribunaux répondaient négativement, car ils ne voyaient pas la formation d'un rassemblement dans un lieu public, ni son caractère anonyme : cette interprétation est inexacte. Peu à peu, sous la pression des faits, ces exigences sont écartées et, le 3 août 1943 (133), la Chambre des Requêtes, dans un important arrêt, faisait application de l'art. 106 en matière d'occupation d'usines.

Cette décision reprenait la décision du Tribunal Civil de Marseille en date du 10 août 1938 qui a admis que l'Etat et la commune sont déclarés responsables des dommages causés par les occupations d'usines effectuées uniquement par des ouvriers, à l'intérieur du lieu de travail ; il n'y a pas lieu de distinguer si le rassemblement est formé à l'intérieur ou à l'extérieur de l'usine.

Dans son arrêt du 3 août 1943, la Cour de Cassation s'exprime dans des termes généraux et ne fait pas la distinction entre le caractère public ou privé du rassemblement ; elle n'attache aucune importance au but poursuivi ni aux circonstances qui ont déterminé les

(133) Cass. civ., 3 août 1943.

violences ; « de telles distinctions sont contraires à l'esprit de la loi », déclare la Cour.

Pour la première fois, le risque social est donné comme fondement de la responsabilité ; c'est là une preuve d'une nette intention d'attribuer à cette responsabilité une large application.

Le problème se pose de savoir si les dommages causés par la force publique chargée de disperser les attroupements peuvent être ou non réparés sur le fondement de l'art. 106 par assimilation aux dommages commis par la foule, c'est-à-dire sur le fondement du risque.

Les demandes d'indemnité en raison des dommages causés par la police devront être portées devant les Tribunaux administratifs et elles ne seront accueillies qu'en cas de faute lourde relevée dans le fonctionnement de la police du maintien de l'ordre (134).

Les communes sont civilement responsables des dégâts résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements, rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit envers les propriétés privées.

Les actions en cette matière doivent être portées devant les Tribunaux judiciaires qui protègent les tiers contre les dommages qui peuvent résulter des émeutes ; mais les Tribunaux judiciaires ne sont pas compétents quand il s'agit de personnes qui prennent part aux manifestations elles-mêmes.

Une récente affaire donne une illustration de ce principe :

Le sieur Rigollet est blessé mortellement par un coup de feu ayant pour origine les forces de police ; l'usage des armes à feu par les forces de police est défectueux dans les circonstances de l'affaire, étant donné qu'à aucun moment ces forces de police n'ont été dangereusement menacées ; ce manque de sang-froid et cette précipitation constituent une faute lourde des services de police, de nature à engager la responsabilité de l'Etat (135).

Dans ce cas, les articles 106 et 108 de la loi du 5 avril 1884 ne peuvent recevoir application dans ce litige, et c'est le Tribunal administratif qui doit se déclarer compétent.

(134) Cf. C.E., 1953, Aff. DOMENECH (déjà citée).

(135) T.A., 14 mars 1958, Nantes, époux RIGOLLET.

Mais il est des cas où la victime de violences de la part de la police peut avoir tout intérêt à fonder sa demande en réparation des dommages subis sur le fondement de l'art. 106 (136).

De son côté, la Cour de Lyon, dans un arrêt du 4 juin 1937, déclare que la loi de 1914 n'est pas applicable en la circonstance et que ce sont les Tribunaux administratifs qui sont compétents (137).

Certes, l'application de la loi de 1914 est favorable à la victime qui n'a pas à prouver la faute de la police ; de plus, les Tribunaux n'ont pas à rechercher par qui, de la police ou des manifestants, le dommage est causé.

La Jurisprudence de la Cour de Lyon a pour elle le texte de la loi ; l'art. 106 ne concerne pas les dommages commis par la foule (138).

Il s'agit ici de textes dérogatoires du droit commun, donc d'une interprétation stricte.

Sans doute, pour des raisons pratiques, le dommage causé par la police qui disperse un attroupement est réparé de la même façon que ceux commis par l'attroupement lui-même. Dans tous les cas, la victime est intéressante du moment qu'elle ne fait pas partie de l'attroupement.

Le Conseil d'Etat est actuellement fixé à cet égard ; pour lui, la loi de 1914 vise non seulement les dommages causés directement par l'attroupement, mais encore ceux que peuvent provoquer les mesures du rétablissement de l'ordre (139).

L'application du risque concernant les expulsions, l'usage des armes par la police, et les dommages créés par la police lors des

(136) Trib. civ. Seine, 12 janvier 1931, AUGER.

Trib. civ. Seine, 24 janvier 1937, CUVILLIER.

Cour de Paris, 20 novembre 1940, AVIET.

(137) Cour de Lyon, 4 juin 1937, Ville de Villeurbanne.

(138) D.P. 1940, Doctrine PBYTEL, p. 64.

(139) R.D.P. 1961, p. 377 : « Le C.E. estime que les dispositions de la loi de 1914 doivent être interprétées strictement et qu'elles ne visent que les dommages causés aux tiers, soit par les auteurs du délit, soit par le service d'ordre ; mais les règles normales de compétence s'appliquent en ce qui concerne les dommages subis par les personnes participant aux attroupements ».

Cf. : C.E., Sect., 8 juillet 1960, PETIT.

manifestations, ne s'arrête pas là ; il y a une quatrième application du risque qui concerne les dommages subis par les collaborateurs des services de police.

IV. — Dommages subis par les collaborateurs des services de police

La coopération occasionnelle de simples particuliers au fonctionnement des services de police est fréquente et peut prendre des formes très diverses. Actuellement, la coopération occasionnelle a droit à une réparation intégrale des dommages subis au cours d'une opération de police dès lors qu'aucune faute ne peut être reprochée dans cette coopération aux services de police ; c'est là encore une application du risque.

Il arrive parfois que ce soit en coopérant au fonctionnement des services de police que des collaborateurs occasionnels subissent des dommages ; ainsi en est-il de simples particuliers qui aident la police à arrêter un malfaiteur ou qui participent à la lutte contre un incendie, ou qui sont requis pour procéder à un tir de feux d'artifice.

Dans toutes les espèces rencontrées, il faut distinguer suivant que le particulier est requis de coopérer au service de police, ou qu'il coopère volontairement, de sa propre initiative.

1° LES REQUIS.

Lorsqu'un particulier requis de prêter main-forte à la police subit un dommage du fait de cette coopération ou est blessé, il aura droit à une indemnité sur la base de la théorie administrative du risque. Il n'aura donc pas à prouver la faute de la police, l'indemnité étant fondée sur le principe de l'égalité de tous devant les charges publiques.

Il s'agit, bien entendu, de personnes qui sont requises pour un sinistre déterminé et non en vertu de lois spéciales, comme, par exemple, les sapeurs-pompiers auxiliaires qui, eux, ont un droit éventuel à pension (140).

(140) C. de P., Versailles, 15 mai 1943, PUSSET.

Il ne faut pas considérer comme une réquisition le fait de l'alarme donnée par le tocsin ; cela ne constitue pas, pour les habitants, une réquisition pour se rendre sur les lieux du sinistre afin d'y apporter aide et assistance. Si les habitants s'y rendent, c'est à titre de volontaires, à moins que n'intervienne, par la suite, une réquisition qui ne prendra effet qu'après avoir été formulée explicitement (141).

Maintenant, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces particuliers requis ont droit à une indemnité lorsqu'ils sont victimes d'un accident au cours de leur participation à une opération de police.

Le Conseil d'Etat a précisé que, si aucune imprudence ne pouvait être reprochée au requis, celui-ci avait droit à une indemnité sans qu'il ait à prouver une faute du service de police ; le lien de causalité entre le dommage et le requis agissant conformément aux ordres reçus, suffit à justifier l'indemnité. Il y a donc responsabilité de l'Etat sans faute (142).

Le Conseil d'Etat justifie sa solution en disant que la commune a l'obligation de prendre les dispositions nécessaires contre l'incendie, les dépenses engagées dans ce but constituent une charge commune.

Dès lors, si un habitant est requis pour combattre un sinistre et qu'il se trouve subir un dommage, il est contraire à l'équité qu'il soit seul à supporter le poids du dommage.

Il en est de même des particuliers qui peuvent être requis pour aider au maintien de l'ordre ; il en est ainsi dans le cas où un agent de police a besoin d'aide pour procéder à une arrestation d'un malfaiteur ; si le particulier subit un préjudice en exécutant l'ordre qui lui a été adressé, il peut prétendre à une réparation.

Un passant est requis par un agent ; il est blessé en procédant à l'arrestation commandée ; il avait cherché à justifier son indemnité en invoquant une faute de l'agent ; une telle justification est inadmissible, car elle revenait à dire que l'agent avait commis une faute en lui adressant la réquisition, ce qui est la négation du droit reconnu

(141) C. de P. Clermont-Ferrand, 20 mai 1933, FAURE.

(142) C.E., 5 mars 1943, CHAVAT, R., p. 62.

C.E., 10 février 1944, commune Saint-Nom-la-Bretèche.

par l'art. 475 (2°) du Code Pénal. Mais le lien de causalité suffit pour ouvrir droit à indemnité, à condition que le requis n'ait commis aucune faute (143).

2° LES COLLABORATEURS VOLONTAIRES.

D'après une Jurisprudence relativement récente, lorsqu'un particulier coopère de sa propre initiative et lorsqu'aucune réquisition n'est possible, s'il veut être indemnisé du dommage subi, il devra prouver une faute à la charge de la police ; cette faute devra être particulièrement lourde, puisque l'on peut reprocher au requérant d'être allé volontairement au-devant du danger (144).

En ce qui concerne la police des incendies, la règle du Conseil d'Etat est que si les particuliers victimes d'un accident au cours de la lutte contre un incendie sont de simples volontaires qui ont agi de leur propre initiative et sans réquisition préalable, on reste dans le droit commun, c'est-à-dire qu'ils doivent, pour obtenir une indemnité, établir à la charge de la commune un fait de nature à engager sa responsabilité, ce qui ne peut être qu'une faute lourde (145).

Cette Jurisprudence a été considérée comme sévère à l'égard des coopérateurs volontaires des services de police, car il faut voir dans ces personnes dévouées, non de simples particuliers, mais des collaborateurs d'un service public, ce qui permettait au Conseil d'Etat, par le même raisonnement qui concerne les requis, de leur allouer en cas de dommage une réparation sur la base du risque administratif.

La Jurisprudence a suivi en cette matière une marche progressive, jalonnée par quelques arrêts qui montrent comment elle a étendu peu à peu l'application du risque à des collaborateurs de service public purement occasionnels.

(143) Cf. Un médecin est requis auprès des victimes d'une intoxication par le gaz d'éclairage. Commune de Grigny. R.D.P. 1958, 298. WALINE. C.E., 11 octobre 1957.

(144) FOURNIER et BRAIBANT : collaborateurs bénévoles des services publics. Act. Jurid., 2 décembre 1957, p. 499.

(145) C.E., 7 février 1925, ESPITALIER.

C.E., 3 avril 1936, DIDIER Jean.

C.E., 16 juillet 1938, BERONICHE.

C.E., 27 octobre 1937, commune du Vieux-Moulin.

La question s'est posée dans l'affaire Chavat, dans les circonstances suivantes : la Gendarmerie avait requis un individu pour participer à la lutte contre un incendie ; en s'acquittant de cette tâche, cet individu fut blessé. Le Conseil d'Etat juge que si aucune faute, aucune imprudence ne peut lui être reprochée, il a droit à une indemnité.

Dans ce cas, il n'y avait pas de difficultés à admettre la responsabilité sans faute parce que la victime avait été formellement requise.

Hauriou déclare à ce sujet : « C'est un manquement imputable à la commune que de ne pas contrôler les initiatives des volontaires ; la responsabilité de la Ville est couverte si elle avait défendu aux sauveteurs volontaires d'agir. Dans une grande ville, c'est possible, là où les effectifs de police sont suffisants pour être en mesure d'assurer strictement un service d'ordre. »

Mais la question se pose de savoir si la faute que commettrait la commune en omettant le service d'ordre serait considérée comme une faute de nature à entraîner sa responsabilité ; et il resterait à savoir ensuite si l'imprudence des sauveteurs volontaires n'absorberait pas la faute de la commune. Dans les communes rurales, avec une police réduite, c'est souvent là que les volontaires se présentent le plus souvent, il y aurait une faute légère de la part de la commune à laisser approcher tous les particuliers qui veulent coopérer au sauvetage.

La solution du problème peut, en réalité, être trouvée, si l'on se place au point de vue de l'opportunité.

Tous les sauveteurs méritent-ils d'être indemnisés en cas d'accident ? Il semble que non. Sans doute, on trouvera parmi ces hommes des volontaires adroits qui œuvrent efficacement, mais les sauveteurs sont parfois inutiles et toujours présents à l'endroit dangereux où l'on n'a nul besoin d'eux.

Dans l'affaire jugée le 15 février 1946 (Ville de Senlis), un sauveteur bénévole est indemnisé alors qu'il n'avait nullement été requis. Deux agents de police maîtrisent un individu qui voulait se tuer ; ils font signe à un passant de venir les aider ; celui-ci est blessé au cours de la bousculade.

Le Conseil d'Etat déclare dans son arrêt : « Bien que ce concours n'ait pas fait l'objet d'une réquisition et qu'il a été simplement

sollicité, il dispense la victime de prouver la faute de service, et lui accorde l'indemnité. »

L'évolution de la Jurisprudence est enfin couronnée par un arrêt du 22 novembre 1946 (146).

Depuis cette date, le Conseil d'Etat accorde une indemnité sans qu'aucune faute de service soit même alléguée, à un passant qui s'élance spontanément à la poursuite d'une voleur et que celui-ci avait blessé d'un coup de couteau (147).

Il en est de même de la collaboration spontanée d'un particulier qui est assimilé aux agents de police lors de la poursuite d'un mal-faiteur (148).

Un accident est survenu à un particulier blessé lors d'un incendie, alors qu'il participait, concurremment avec les pompiers, et sous leur direction, à la lutte contre l'incendie et concourait ainsi à l'exécution d'un service public ; bien que l'intéressé n'ait pas été requis, et en l'absence de toute faute relevée à la charge de la victime, la collectivité est tenue d'assurer l'entière réparation des conséquences dommageables (149).

Un auxiliaire bénévole du préposé communal chargé de faire éclater des explosifs lors de la retraite aux flambeaux a été blessé lorsqu'il allumait la mèche d'un engin détonnant. Le préposé communal se faisait assister, chaque année, par ce particulier. Les autorités municipales ne pouvaient ignorer, dans ces conditions, la participation de cet auxiliaire bénévole. Elles doivent être considérées comme ayant tacitement accepté son concours qu'elles n'avaient pas sollicité (150).

En conclusion : un droit à ne supporter le poids d'aucun dommage est reconnu à tout particulier collaborateur d'un service de police, lorsque ce service bénéficie utilement de sa coopération.

(146) C.E., 22 novembre 1946, commune de Saint-Priest. S. 1947, 3, 105. Note F. B. BENOIT. D. 1947, p. 375. Note BLAEVOET. Un particulier est sollicité de procéder au tir d'un feu d'artifice, il est blessé et il bénéficie de l'application de la théorie du risque.

(147) C.E., 17 avril 1953, PINGUET, D. 1954, 7. Note MORANGE. S. 1954, 3, 39. Note ROBERT.

(148) C.E. 9 novembre 1954, Dame Veuve CHABRIÉ.

(149) C.E. 6 janvier 1954, Ville d'Yssingeaux. C. MAZET, R.L., p. 10.

(150) Cf. C.E., 24 octobre 1958, p. 502, Clermont l'Hérault. Dans le même sens : C.E., 6 mai 1957, époux REYNIER, R. 288.

Le Conseil d'Etat se réfère à la notion de risque administratif qui semble toutefois être un régime propre aux collaborateurs des services publics ; c'est en somme une contrepartie des avantages que l'Administration retire de cette coopération.

Ce système ressemble à un régime de droit privé qui est applicable en matière de responsabilité des commettants à l'égard de leurs préposés dans le domaine des actes de dévouement.

La situation juridique des collaborateurs des services publics semble moins nettement définie que celle des agents soumis à un régime de réparation forfaitaire ; alors, on use en droit public de modes de réparation usités en droit privé, mais tout en gardant leur originalité propre.

La jurisprudence administrative est en ce domaine plus souple, plus nuancée que la Jurisprudence judiciaire.

Le Conseil d'Etat n'a pas attendu la loi de 1898 sur les accidents du travail pour prendre une position formelle dans l'arrêt *Cames*, en ce qui concerne les coopérateurs occasionnels des services publics ; le droit à réparation leur est directement reconnu dès cette époque (151).

Nous venons d'étudier la part respective de la responsabilité de l'agent en raison de sa faute personnelle, ainsi que celle de l'Etat conditionnée par la notion de faute et de risque ou dommage anormal ; il est nécessaire d'examiner maintenant les rapports de la faute personnelle de l'agent avec la faute de service ; en d'autres termes, le problème qui va nous occuper peut se poser de la façon suivante : quand la responsabilité de l'Etat sera-t-elle engagée du fait de la faute personnelle de son agent dans l'exercice de ses fonctions ?

La réponse à cette question fera l'objet du chapitre suivant.

(151) C.E. 21 juin 1895, *CAMES*, R. 509. Concl. ROMIEU. S. 1897, 3, 33. Note HAURIOU.

TITRE III

RAPPORTS ENTRE LA FAUTE PERSONNELLE DE L'AGENT DE POLICE ET LA FAUTE DE SERVICE OU CUMUL DES RESPONSABILITES DE L'ETAT ET DE L'AGENT DE POLICE

Au début du XX^e siècle, la doctrine et même la Jurisprudence s'accordaient pour déclarer que la responsabilité de l'Etat du fait de l'emploi de la force publique posait une alternative :

Ou bien, la faute était une faute de service, faute qui ne révèle pas l'homme avec ses passions, ses faiblesses, ses imprudences, et qui est imputable à une mauvaise organisation du service, à un mauvais fonctionnement ou à un manque de personnel et de moyens, plutôt qu'à la « mauvaïseté » de l'agent : alors seul l'Etat était responsable.

Ou bien, au contraire, la faute reprochée à l'agent lui était personnelle, était une faute détachable, matériellement ou intellectuellement de l'exercice de ses fonctions : alors l'agent de la force publique était seul responsable.

Hauriou déclarait qu'il y avait une incompatibilité qui empêche le même fait d'être envisagé à la fois, ou même successivement, comme fait de service et fait personnel.

Cette Jurisprudence avait des résultats désastreux pour la victime du dommage ; en effet, chaque fois que l'acte dommageable était commis dans le service, s'il en est détachable, la victime n'a plus en face d'elle qu'un seul responsable : l'agent. Or, celui-ci est le plus souvent incapable de supporter lui-même la charge d'une réparation intégrale.

De plus, on s'est rendu compte qu'un préjudice dû à la marche d'un service pouvait avoir à son origine deux fautes combinées ;

l'une de ces fautes possédant le caractère personnel et détachable de l'exercice de la fonction, l'autre étant une faute dont l'Etat seul devait répondre.

Une évolution de la Jurisprudence s'imposait. S'est-elle réalisée ?

Il ne saurait être question d'imputer à l'Etat tous les actes de ses fonctionnaires qui ont une activité privée dont l'Etat ne peut répondre. C'est sur ce point que la Jurisprudence s'est transformée dans un sens toujours plus libéral.

On est parti d'une conception étroite de la faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Seule, la faute qui pouvait mettre en jeu la responsabilité de l'Etat était la faute dont l'agent ne répondait pas lui-même, c'est-à-dire la faute de service ou la faute non détachable de l'accomplissement de sa fonction.

Puis on s'est aperçu qu'un préjudice pouvait avoir son origine dans la combinaison de deux ou plusieurs fautes, les unes personnelles à l'agent, les autres étant des fautes de service. Alors, en vertu de la responsabilité solidaire des co-auteurs fautifs, l'Etat pouvait être condamné pour le tout, malgré l'existence d'une faute personnelle de l'agent.

Poursuivant son évolution, la Jurisprudence a admis qu'un seul fait constituant une faute détachable pouvait être en même temps un fait imputable à l'Etat ; c'est ce qu'on appelle le cumul des responsabilités. La victime trouve dès lors en face d'elle deux responsables : l'agent et l'Etat.

Enfin, depuis 1949 (1), il n'est plus nécessaire qu'un dommage ait été commis dans le service pour entraîner la responsabilité de l'Etat. Il suffit simplement « qu'il ne soit pas dépourvu de tout lien avec le service ». En d'autres termes, il suffit qu'on puisse établir une relation quelconque entre le service et l'acte préjudiciable. C'est là un des aspects les plus remarquables de la transformation de la Jurisprudence en matière de responsabilité administrative que nous verrons appliqué en matière de police.

En quoi consiste le mécanisme juridique du cumul ? Comment la responsabilité de l'Etat est-elle engagée à la suite d'une faute

(1) Arrêt MIMEUR, précité. Cf. : en application dans la police pour l'affaire AUGEREAU. C.E., 25 février 1949, R., p. 97.

personnelle des agents de police ? C'est l'étude de la notion de lien de service dans le fonctionnement de la police. Ce sont les points que nous nous proposons d'examiner.

I. — Mécanisme juridique du cumul des responsabilités de l'Agent et de l'Etat

Le problème du partage des responsabilités de l'Etat et de ses agents est le suivant : les faits, causes du dommage, sont constitutifs d'une faute personnelle, imputable à un agent ; il est poursuivi en réparation devant les Tribunaux judiciaires. Mais ces faits personnels de l'agent donnent-ils la possibilité de poursuivre la réparation du dommage en mettant en cause la responsabilité de l'Etat par une autre action portée devant un Tribunal administratif ?

A l'heure actuelle, il est admis que la possibilité d'une poursuite personnelle contre un agent ne fait pas obstacle à une action dirigée contre l'Etat. Les deux responsabilités se « cumulent » lorsque les conditions de mise en jeu de chacune d'elles sont réunies.

La victime peut donc à son gré agir, soit devant les Tribunaux judiciaires, contre l'agent personnellement fautif, soit devant la Juridiction administrative, contre l'Etat (2).

L'Etat peut être mis en cause indépendamment du fait que les Tribunaux judiciaires puissent relever dans les circonstances de la cause une faute personnelle.

De son côté, le Tribunal administratif saisi peut voir, dans la même cause, des faits et des circonstances qui peuvent être considérés comme susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat.

Ce n'est pas parce qu'il y a faute personnelle que l'Etat peut être déclaré responsable ; c'est parce que, dans les faits, se manifestent des éléments qui sont de nature à mettre en jeu la responsabilité de

(2) « Au cas où un dommage a été causé à un tiers par l'effet conjugué de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice, soit à l'administration devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable devant les Tribunaux judiciaires ». D.E., 28 juillet 1951, DELVILLE. J.C.P. 1952, II, 6734. Note EISENMANN. S. 1952, 3, 25 Note MATHIOT

l'Etat. Si ces éléments ne peuvent être démontrés, l'Etat ne peut être déclaré responsable.

a) CAS OÙ LE CUMUL EST ADMIS POUR FAUTE.

Si une faute personnelle est commise par un agent du service de police dans l'accomplissement de sa fonction, la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que si la faute de service atteint le degré de gravité indispensable. Dans ce domaine, il s'agit d'une faute lourde.

Nous avons vu que le Conseil d'Etat exigeait une pareille gravité de faute, en raison des difficultés inhérentes aux fonctions du maintien de l'ordre.

Ce degré de gravité de la faute de service n'est nullement lié aux caractères de la faute personnelle de l'agent. Un seul point est important : celui de savoir dans quelles hypothèses le Conseil d'Etat considérera comme faute de service grave des faits où il est possible que les Tribunaux judiciaires voient des fautes personnelles.

Il y a des cas où il y a coexistence de la faute personnelle de l'agent de police et d'une faute de service.

Un agent de police, au cours d'une opération de contrôle routier, tire des coups de feu sur le passager d'une motocyclette qu'il touche mortellement. L'agent a été condamné par le Tribunal correctionnel de Nancy pour homicide involontaire ; il a, en effet, commis une faute personnelle en ne respectant pas la réglementation en vigueur pour l'usage des armes à feu de la police (3).

Mais cela ne fait pas obstacle à ce que l'Etat soit condamné à réparer le préjudice causé dû « au fonctionnement défectueux du service de police ».

Il y a, d'une part, la faute personnelle de l'agent qui est due à son ignorance de la réglementation de l'usage des armes, à l'emploi abusif et inconsidéré de son arme ; d'autre part, il y a une faute de service qui n'est autre qu'un fonctionnement défectueux du service de police. Ces deux fautes coexistent. Elles sont bien distinctes dans leurs éléments et chacune d'elles a ses conséquences propres.

(3) Aff. MARX. C.E., 17 déc. 1948, R. 484.

En second lieu, la faute personnelle peut impliquer la faute de service qui consiste le plus souvent dans un défaut de surveillance ou de précaution.

Le sieur Clef est arrêté porteur d'un revolver, au cours d'une manifestation sur la voie publique ; il est dirigé sur la caserne du Château d'Eau à Paris ; à l'intérieur de la caserne il subit des violences, des sévices, de la part des militaires qui le gardaient.

Le Conseil d'Etat déclare qu'il résulte de l'instruction que ces actes de brutalité ont pu être accomplis par suite du manque de surveillance de l'autorité militaire ; indépendamment d'une faute personnelle commise par les auteurs des brutalités, il doit être relevé une faute à la charge du service public (4).

Un gardien de la paix se trouve au poste de police ; il essaie son arme, le coup part et tue un autre gardien de la paix. Ces faits constituent une faute personnelle commise en service, mais ils révèlent aussi un fonctionnement défectueux du service de police ; cet accident aurait pu être évité grâce à plus de surveillance et de diligence de la part des services de police (5).

Enfin, un même fait peut être considéré à la fois comme constituant une faute personnelle par les Tribunaux judiciaires et comme faute de service par le Tribunal administratif.

Il en sera ainsi en particulier dans les matières pour lesquelles le Conseil d'Etat exige une faute lourde pour mettre en œuvre la responsabilité de la puissance publique. Le fait est particulièrement fréquent en matière de police. Il s'agit ordinairement de brutalités commises par des fonctionnaires de police qui constituent toujours une faute personnelle.

Mais l'emploi de la force inhérente à la fonction de police n'est pas toujours nécessaire et l'agent des services de police qui use de brutalités, de violences, commet une faute lourde qui, si elle est effectuée dans l'accomplissement du service, est toujours de nature à engager la responsabilité de l'Etat (6).

(4) C.E., 13 mars 1925, CLEF, p. 666.

(5) C.E., 19 janvier 1951, GÉRÔME, R. 27. Dans le même sens : C.E., 17 novembre 1948, CASINI c. FRAPPIER, R. 432.

(6) C.E., 12 février 1949, AUGEREAU, R.L., R. 97. Dans le même sens : C.E., 30 mars 1938, SINAPI, R.L. 331. C.E., 23 février 1951, DESGRANGES (il s'agissait de brutalités commises sur la voie publique).

Un garde mobile en service (actuellement gendarme mobile), blesse une personne en maniant sa carabine avec maladresse.

Les faits personnels dont le gendarme est reconnu coupable ne se détachent pas de l'exercice de sa fonction ; cette maladresse personnelle en service engage la responsabilité de l'Etat. Il y a là une faute personnelle et une faute de service considérée comme un fonctionnement défectueux du service (7).

b) LE RISQUE PEUT-IL S'APPLIQUER DANS LA THÉORIE DU CUMUL ?

Il peut arriver que la faute personnelle soit commise par un agent à l'occasion d'une activité pour laquelle le Conseil d'Etat admet la responsabilité sans faute.

Cette faute personnelle est ici sans influence : en effet, le point essentiel sera de savoir si le préjudice a été causé par le fonctionnement des services de police en service commandé ou non.

On n'a pas plus à se soucier de la question de savoir s'il y a faute personnelle que de savoir si une faute de service a eu lieu.

Les cas de responsabilité pour risque ne peuvent donc pas mettre en œuvre la théorie du cumul, car la responsabilité de l'agent ne peut être recherchée que devant les Tribunaux judiciaires qui écartent délibérément la théorie du risque (8).

On peut ici se poser une question : est-ce que le risque fait disparaître la faute ? Le risque ne fait pas disparaître la faute, mais l'absorbe.

(7) T.C., 9 décembre 1948, Demoiselle URBAN, R. 521. Dans le même sens : C.E., 31 janvier 1951, MÉRIAUX, R., p. 59.

(8) Cf. 1) C.E., 24 juin 1949, LECOMTE, R. 307. J.C.P. 49, II, 5092. Concl. BARDET, note G. H. GEORGE. S. 1949, 3, 61. D. 1950. J. 27.

2) C.E., 24 juin 1949, FRANQUETTE-DARAMY, R. 308. J.C.P., 41, IV, éd. G. 166. D. 1950. J. 27.

Dans le même sens, une espèce récente confirme le rôle minime que peut avoir la faute personnelle dans l'application du risque. C.E., 4 mai 1956, BEN. A la Beuvière, BEN est blessé par deux balles de revolver tirées par un inspecteur de police, au cours d'une opération de police qui ne le concernait pas. Aucune imprudence ou négligence de la part de la victime. Dans cette opération administrative, et en admettant que l'auteur des coups de feu a commis une faute personnelle, la responsabilité de l'Etat est engagée dans cet accident.

II. — Comment est engagée la responsabilité de l'Etat en raison d'une faute personnelle de l'agent de police ? Comment se définit
« Le lien de service »

Le contentieux du Tribunal des Conflits et du Conseil d'Etat repose tout entier sur la distinction fondamentale de la faute de service et de la faute personnelle.

Primitivement, cette distinction est imaginée uniquement dans le but de régler une question de compétence ; mais, par la suite, ce problème n'a pas tardé à dominer le fond même du Droit.

L'acte est constitutif d'une faute de service qui ne se détache pas de la fonction de police. Les Tribunaux administratifs sont seuls compétents et l'Etat seul responsable. L'agent de police doit être déchargé de toute espèce de responsabilité.

« Nul n'accepterait une charge publique sachant que malgré son zèle et sa bonne volonté il serait exposé à des poursuites, et l'Etat recruterait difficilement les cadres de son Administration » (9).

S'agit-il au contraire de l'acte d'un agent de police constituant une faute personnelle qui se détache de la fonction ? Le Tribunal judiciaire est seul compétent et l'agent seul responsable.

« L'Etat est déchargé de toute responsabilité, l'agent est personnellement responsable, et il est de principe que l'Etat ne réponde pas de lui » (10).

Ce principe rigide a dû faire place au système du cumul des responsabilités. Suivant que l'acte sera proclamé fait de service ou fait personnel, la victime du dommage sera plus ou moins certaine d'obtenir une réparation qui lui est due.

Si, par définition, l'Etat est solvable, il n'en est pas de même de l'agent ; on comprend donc que d'instinct la victime d'un fait personnel de l'agent de police cherche à associer la responsabilité de l'Etat à celle de l'agent.

Pour s'en rendre compte, il suffit de voir les nombreux exemples d'actions intentées devant les Tribunaux judiciaires contre les agents

(9) Bordeaux, 19 juin 1917. S., 1918-1919, 2. Note DUGUIT.

(10) LAFFERRIÈRE, *Traité de la Juris. Adm.*, 2^e éd., I, p. 189.

de police « à l'effet de s'entendre condamner solidairement avec l'Etat pris comme civilement responsable ».

Cette façon instinctive de procéder de la part des victimes prouve combien la conscience populaire appelle le cumul des responsabilités.

Les solutions actuelles du Conseil d'Etat varient suivant que les faits constitutifs d'une faute personnelle ont été ou non commis dans l'exécution du service.

Cette notion « d'acte accompli dans le service » joue un rôle important dans cette étude ; il est nécessaire de délimiter cette notion d'une façon détaillée.

Pendant de nombreuses années, un acte n'était considéré comme accompli dans le service que s'il avait un rapport étroit avec le service lui-même ou bien s'il apparaissait comme étant une exécution défectueuse d'un acte de service.

Mais, en 1937, cette notion s'élargit et le Conseil d'Etat admit qu'un détournement de fonds par un agent des Postes était considéré comme accompli dans le service, dès lors que cette faute personnelle avait été commise en qualité d'agent des Postes et dans l'exercice de ses fonctions d'agent des Postes (11).

En 1950, le Commissaire du Gouvernement Gazier détermine que la notion de faute personnelle « non dépourvue de tout lien avec le service » est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Cette notion de « lien de service » joue un rôle important lorsqu'un particulier est victime d'un dommage provoqué par la faute personnelle d'un agent, cette faute personnelle qui « n'est pas dépourvue de tout lien » avec le service est alors de nature à justifier la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

Si les faits personnels se sont produits dans l'accomplissement du service, ou tout au moins à l'occasion de son accomplissement, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée suivant des règles favorables à la victime.

Si, au contraire, les faits sont dépourvus de tout lien avec le service, c'est un régime plus restrictif qui sera appliqué à la victime.

Il est donc essentiel, en pareil cas, de savoir si la faute personnelle

(11) C.E., 21 avril 1937, QUESNEL, p. 413.

de l'agent de police est ou non dépourvue de tout lien avec le service.

Cette formule « lien de service » est bien dans le style du Conseil d'Etat, mais, pour délicate qu'elle soit, elle n'est sibylline qu'au premier abord.

Comme toujours, il faut effectuer le rapprochement des arrêts déjà nombreux concernant l'emploi de la force publique. Ainsi, on pourra dégager le sens et délimiter les contours de cette formule.

Un gardien de la paix se trouve en service sur la voie publique, il assure l'ordre à l'occasion d'un tir de feux d'artifice et d'un bal public ; sans ordre, il pénètre dans un débit de boissons et là, à la suite d'une altercation avec le sieur Bernard, il perd son sang-froid, sort son revolver et blesse grièvement celui qui tâchait de le désarmer.

Ces faits constituent une faute personnelle de l'agent. Ils justifient une action civile contre lui. Mais la victime intente une action en réparation contre l'Etat devant les Tribunaux administratifs. La question se pose alors de savoir si cette faute personnelle de l'agent présente ou non un lien avec le service.

Le Conseil d'Etat répond affirmativement.

La faute personnelle de l'agent a été commise à l'occasion de l'accomplissement du service qui lui avait été confié. Dès lors, cette faute ne peut être regardée comme dépourvue de tout lien avec le service, puisque c'est au cours de son temps de service et en un lieu voisin de celui où le service s'accomplissait, qu'elle a été commise.

Sans doute, l'agent s'est éloigné momentanément de son lieu de travail, mais il n'en reste pas moins que c'est à l'occasion de son service qu'il a été amené à pénétrer de lui-même dans ce débit de boissons : cela suffit à établir le lien de service (12).

Le 25 février 1949, le Conseil d'Etat avait jugé que le fait qu'un agent de police se soit momentanément écarté de son poste où il avait été placé ne pouvait le faire considérer comme n'étant plus en service.

« La circonstance qu'il s'était momentanément éloigné de son

(12) C.E., 1^{er} octobre 1954, BERNARD. Note BENOIT. D.P. 1955, J., p. 167.

poste où il avait été placé en faction ne peut le faire regarder comme n'étant plus en service au moment de l'accident » (13).

Il est possible de définir la notion « lien de service ».

« Est réputé présenter un lien de service tout acte commis dans le service ou à l'occasion de cet accomplissement, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions (de police) » (14).

C'est là la formule du Commissaire du Gouvernement L. Blum, dans ses conclusions sous l'arrêt Lemonnier : « Dans le service ou à l'occasion du service ».

Présentera donc un lien avec le service tout acte accompli pendant le temps du service. Peu importe que l'acte accompli n'ait aucun rapport avec l'accomplissement normal, même défectueux, du service de police. Il suffit qu'il ait été accompli au moment où l'agent de police consacre son temps à une mission donnée par son supérieur hiérarchique. C'est ainsi que des meurtres ou des blessures pourront être considérés comme non dépourvus de tout lien avec le service de police.

Un agent de police porte des coups au sieur Gaïot ; ces coups ont entraîné une incapacité de travail ; l'agent s'est rendu coupable d'une faute personnelle grave commise dans l'exercice de ses fonctions ; elle engage la responsabilité de l'Etat (15).

Un gendarme se rend coupable de coups sur la personne du sieur Boitet. Le Conseil d'Etat déclare à ce sujet que « la faute personnelle a été commise à l'occasion de l'accomplissement de la fonction dont était chargé ce fonctionnaire et ne saurait être regardée comme dépourvue de tout lien avec le service » (16).

Dans l'affaire Boïero, la faute personnelle accomplie à l'occasion du service qui a ainsi « conditionné » l'accomplissement de la faute, présentera un lien avec le service ; l'acte n'a été rendu possible que par le service (17).

Mais est-ce à dire qu'aucune limite ne va apparaître et que tout ce que fait un agent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de

(13) C.E., 25 février 1949, AUGEREAU, R.L., 97.

(14) C.E., 25 mai 1954, FRIÈS.

(15) C.E., 18 octobre 1946, GAÏOT, R. 238.

(16) C.E., 9 mai 1952, BOITET, R.D.P. 1953, p. 737.

(17) C.E., 14 février 1936, BOÏERO, R. C.E., 30 mars 1938, SINAPI (déjà cité).

ses fonctions va être considéré comme présentant un lien avec le service ?

Certaines limites ne peuvent être dépassées et elles doivent être recherchées sur le plan de la vie privée de l'agent. Si, en effet, la faute personnelle de l'agent s'explique par un rapport indépendant de la fonction existant antérieurement à l'acte coupable entre l'agent fautif et sa victime, alors le lien entre le service et la faute ne paraît plus exister : la faute personnelle se détache entièrement du service.

En d'autres termes, on admet qu'il n'y aura pas de lien avec le service si la faute ne s'explique que par des rapports personnels et privés de l'auteur de la faute et de sa victime ; que cette faute ne pouvait se produire qu'entre ces deux personnes, et qu'elle ne se serait pas produite si un tiers avait été substitué à l'un d'eux.

Mais il faut nuancer cette idée ; le caractère privé de la faute ne peut exclure la responsabilité de l'Etat que si la faute ne peut en rien être considérée comme un acte de service. Cf. Buffevant (déjà cité), Carré (déjà cité).

Mais si la faute personnelle, malgré son origine d'ordre privé, garde le caractère d'un acte de fonction, en pareil cas le lien avec le service subsiste.

Le Conseil d'Etat a jugé, dans une affaire où un agent de la force publique, après avoir invité un particulier à le suivre au poste de police, le brutalise gravement pour des motifs personnels : « Considérant qu'à supposer même qu'en brutalisant le sieur B..., le sieur Coccoz ait voulu assouvir une rancune personnelle, le fait dommageable n'en a pas moins été commis par un agent de l'Etat à l'occasion de son service ; dans ces conditions, ce fait engage la responsabilité de l'Etat (18).

Cette idée de lien de service, pour nuancée qu'elle soit, n'est donc pas, en définitive, d'un maniement très délicat. Elle est, en somme, une simplification par rapport à la notion antérieure, plus restrictive, car elle conduit à ne considérer comme entièrement étrangère au service qu'un nombre réduit de fautes personnelles. Elle facilite de la sorte le travail des juges. Ceux-ci n'auront qu'à s'interroger sur deux points :

(18) C.E., 28 juillet 1951, Coccoz. D. 1952, 5, 47. R.D.P., 1952, p. 1027.

— L'agent coupable aurait-il commis une faute personnelle s'il n'avait pas été appelé par son service à se trouver dans des circonstances qui lui ont donné l'occasion de commettre cette faute ?

— Cette faute personnelle ne peut-elle s'expliquer exclusivement d'une certaine façon par des rapports personnels antérieurs entre l'agent et la victime ?

On constate donc que ce n'est pas le fait d'avoir employé les moyens du service qui sert à établir le lien entre la faute personnelle et le service. Seul est retenu le fait d'avoir agi dans l'accomplissement ou à l'occasion de l'accomplissement du service.

Comme le fait remarquer judicieusement le Professeur Gervesie dans sa note du *Dalloz* (1950, p. 667), la Jurisprudence n'a pas encore consacré la proposition avancée par le Commissaire du Gouvernement Léon Blum dans ses conclusions dans l'affaire *Lemonnier*, selon laquelle l'Etat devrait voir sa responsabilité engagée lorsque les moyens et l'instrument de la faute ont été mis à la disposition du coupable par le service :

« Si la faute a été commise dans le service ou à l'occasion du
« service, si les moyens ou l'instrument de la faute ont été mis à la
« disposition du coupable par le service, si la victime n'a été mise
« en présence du coupable que par l'effet du jeu du service, si, en
« un mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute...
« la faute se détache peut-être du service, mais le service ne se
« détache pas de la faute » (19).

Dans l'affaire *Boyer* précitée, le lien entre la faute personnelle ne résulte nullement du fait que le gardien a fait usage de son arme, cependant fournie par l'Administration ; ce lien découle uniquement de la circonstance que les faits se sont produits à l'occasion de l'accomplissement du service (20).

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'affirmer

(19) D.P., 1918, 3, II, *LEMONNIER*. Concl. L. BLUM.

(20) C.E., 29 janvier 1936, *PAPINEAU* (usage d'une arme), R. 137.

C.E., 11 juillet 1947, *SALQUES*, R.L., 315.

C.E., 6 février 1935, *MONTILLIER*, R. 160 (usage d'une arme dans l'exercice de la fonction et manque de sang-froid).

que les moyens fournis par l'Administration ne suffisent pas à établir le lien de service.

Ont été considérées comme dépourvues de tout lien avec le service les blessures mortelles causées par un agent de police qui, invité chez un ami, manie imprudemment et maladroitement l'arme dont il est doté par les règlements (21).

Un arrêt récent du Conseil d'Etat est significatif à ce point de vue. Il s'agissait du meurtre commis par un douanier en dehors de tout service. Le douanier a profité de ce qu'il avait revêtu son uniforme pour obliger sa victime à s'arrêter et ensuite il a fait usage de son arme qui était à sa disposition en vertu du Code des Douanes (22).

Donc, le lien de service résulte seulement du fait que des actes ont été commis dans l'exécution ou à l'occasion du service. On comprend pourquoi un gradé et un gardien affectés à la garde des détenus ont utilisé les armes du service et les hommes dont ils avaient la charge pour commettre des méfaits. Dans ce cas, le Conseil d'Etat relève avec soin, pour établir le lien de service, que ces fautes graves n'ont été rendues possibles que par l'accomplissement du service (23).

La Jurisprudence relative à l'usage de véhicules administratifs par des agents de police constitue une application de ce principe.

Le lien entre le service et le dommage causé par le véhicule utilisé à des fins personnelles par un agent de police ne résultera jamais du fait qu'il y a eu utilisation ; il faudra nécessairement qu'il existe un rapport entre le service et l'usage personnel de ce véhicule.

Dans ce domaine, il s'est produit encore une transformation de la Jurisprudence.

Jusqu'en 1949, le Conseil d'Etat considérait que le lien de service existait si le véhicule avait été utilisé conformément aux ordres reçus.

(21) C.E., 30 janvier 1948, BUFFEVANT, R. 51 (déjà cité). Dans le même sens : C.E., 19 juin 1952, CARRÉ, R. 313 (déjà cité).

(22) C.E., 23 juin 1954, LITZLER, R.D.P. A. 1954, p. 326. D. 1954, II, 145.

(23) C.E., 13 février 1948, T. I. ORDJMAN.

L'arrêt Mimeur (1949) apporta des progrès considérables en la matière. On sait que cet arrêt pose le principe que les accidents causés par un agent public qui utilise, à des fins personnelles, un véhicule administratif, ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service, à condition que le véhicule lui ait été confié pour l'exécution de son service ; c'est l'Administration de la police qui a confié le véhicule à son agent en vue d'accomplir une mission de service.

Ce sont là les deux conditions qui établiront le lien de service entre le service de police et l'usage personnel que l'agent pourra effectuer à l'occasion de cette mission.

Le lien de service ne disparaît qu'au cas où l'accident présenterait un caractère privé : ce serait l'hypothèse où un agent utiliserait le véhicule de la police pour tamponner son ennemi personnel, d'une façon volontaire.

Il en est de même en cas de vol de véhicule, fait qui, juridiquement, n'a rien de commun avec l'usage personnel en dehors du service.

Mais si l'agent de police s'empare lui-même du véhicule hors service, une des conditions manque et les accidents sont regardés comme étant dépourvus de tout lien avec le service. La victime se verra appliquer ici le régime restrictif de la faute personnelle.

Il en est de même si le véhicule a été confié à l'agent et qu'au moment de l'accident il ne se trouvait chargé d'aucune mission (24).

Mais quelle est la situation de l'agent dans le cas où l'agent provoque avec son véhicule un accident juste après l'exécution de la mission qui lui a été confiée ? Ce problème va conduire à des distinctions particulièrement subtiles.

Que penser du cas d'usage personnel d'un véhicule administratif imputable au gardien du garage de la police ? Cette hypothèse ne soulève aucun problème particulier ; il suffit que le gardien ait pris le véhicule pendant l'accomplissement de son service de garde ou à l'occasion de son service. Ce n'est pas en raison de l'usage que se pose le problème du lien avec le service, mais à raison d'une faute

(24) C.E., 3 novembre 1952, SERRE, R.D.P. 1953, p. 738.

commise par le gardien, nécessairement liée au service de garde qui est sa mission propre (25).

Mais il arrive que le Conseil d'Etat présente certaines divergences à ce point de vue, en voulant appliquer les principes dégagés dans le cas où l'agent s'empare lui-même du véhicule administratif, en dehors du service.

Cette remarque conduit à apprécier la Jurisprudence du Conseil d'Etat dans le cas où il s'agit de savoir si l'usage personnel d'un véhicule administratif constitue ou non un lien avec le service.

La solution de l'arrêt Mimeur est un indiscutable progrès par rapport à la jurisprudence antérieure, mais elle ne devrait être pourtant considérée que comme une étape de jurisprudence ; en effet, la jurisprudence devrait tendre à uniformiser le lien de service, au lieu d'exiger les deux conditions actuelles (véhicule confié à l'agent en vue d'une mission à remplir) ; elle devrait assimiler l'usage personnel se rattachant à l'exécution du service à ces deux premières conditions.

Cette unification semble équitable pour les victimes et elle simplifierait la jurisprudence parfois délicate en cette matière.

Cela ne nous conduirait nullement à admettre que la seule utilisation du véhicule pourrait établir un lien entre la faute personnelle et le service : le fait d'un agent en congé ne pourrait, par exemple, qu'apparaître comme dépourvu de tout lien avec le service.

Il en serait de même dans le cas d'abandon de poste.

Un agent des services de police, au cours d'un déplacement de service, entre dans un garage pour y prendre un véhicule. Il ne pourrait être considéré comme ayant effectué cet acte dans l'intérêt du service.

Le professeur Benoît, dans sa note sous l'arrêt Boyer, cite un exemple qui ne peut que mettre en lumière cette critique de l'arrêt Mimeur.

Imaginons qu'un agent motocycliste et deux agents à pied de la brigade de la circulation sont à un carrefour avec mission d'interdire momentanément la circulation. Le motocycliste s'éloigne un instant dans le bois voisin, laissant sa machine au bord de la

(25) C.E., 25 décembre 1951, JACQUES, R. 623.

route. Il rencontre une femme et la brutalise. Cette faute est personnelle et sera regardée comme ayant un lien avec le service.

Pendant ce temps, un deuxième gardien s'empare d'un véhicule arrêté, pour faire une promenade, et l'écrase dans un fossé. Ici encore la faute personnelle présentera un lien avec le service.

Quant à l'autre gardien, plus sage, il se contente d'essayer la motocyclette abandonnée, mais, malencontreusement, il renverse un piéton. Cette fois, la faute personnelle sera considérée comme dépourvue de tout lien avec le service, et le régime de responsabilité sera restrictif.

Et cependant, des trois fautes personnelles commises, n'a-t-on pas le sentiment que c'est la dernière qui se détache le moins du service ?

C'est certainement là un problème que la Jurisprudence examinera avec attention pour y apporter l'évolution nécessaire.

Pour que les faits constitutifs d'une faute personnelle d'un agent de police engagent la responsabilité de l'Etat, le Conseil d'Etat doit arriver à démontrer que les faits révèlent non seulement une faute personnelle de l'agent, mais encore une faute de service à la charge de l'Etat.

Cette démonstration est aisée dans le cas où le dommage est commis dans l'accomplissement ou à l'occasion de l'accomplissement de la fonction.

La Jurisprudence considère que toute faute personnelle commise dans l'exécution du service implique, soit un défaut de surveillance, soit simplement un fonctionnement défectueux du service, de nature à entraîner la responsabilité de l'Etat.

En matière de police, il est à remarquer que ce sont les mêmes faits qui sont généralement considérés à la fois comme faute de service par les Tribunaux administratifs et comme faute personnelle par les Tribunaux judiciaires.

En ce qui concerne les activités relatives à la mission de l'ordre public, le Conseil d'Etat exige, pour déclarer l'Etat responsable, que soit apportée la preuve d'une faute lourde ou grave.

Il en résulte que le Conseil d'Etat n'utilisera pas le moyen du défaut de surveillance pour déclarer l'Etat responsable ; les fautes lourdes des agents de police entraîneront par elles-mêmes la respon-

sabilité de l'Etat, du simple fait qu'elles possèdent le degré de gravité exigé par le Conseil d'Etat.

Cette gravité de la faute suffit à elle seule à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat. C'est là une des originalités de la responsabilité administrative de la police.

Après avoir examiné la part respective de la responsabilité de l'Etat pour faute de service et la part de responsabilité de l'agent pour faute personnelle, nous avons étudié les rapports qui existent entre la faute de service et la faute personnelle dans le fonctionnement des services de police.

Nous avons vu comment l'Etat est responsable de la faute personnelle de son agent, faute commise dans l'exercice de ses fonctions. La responsabilité de l'Etat absorbe la responsabilité personnelle de son agent.

Cet état de la jurisprudence nous a conduit à une presque complète irresponsabilité. La Haute Assemblée se devait de réagir contre cette situation non équitable. Une transformation de la jurisprudence s'imposait et après l'arrêt *Mimeur*, l'action récursoire permet à l'Etat une action contre son agent coupable d'une faute personnelle préjudiciable à l'Etat.

Mais ces responsabilités respectives de l'Etat et de l'agent sont parfois susceptibles de s'atténuer ou même de disparaître suivant l'attitude et le comportement de la victime, et suivant les circonstances de temps et de lieu, et la notion d'urgence.

Ces cas d'exonération de la responsabilité seront étudiés dans la section suivante.

TITRE IV

LES CAS D'EXONERATION DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT EN MATIERE DE POLICE

L'exonération de la responsabilité de l'Etat est constituée par certains faits, certaines circonstances qui sont invoquées ou peuvent être invoquées par la puissance publique, dans l'unique but de démontrer que le fait dommageable survenu à la victime des services de police ne leur est pas imputable, soit totalement, soit partiellement.

Ces faits et ces circonstances peuvent être classés en trois catégories :

C'est d'abord la faute de la victime, c'est ensuite une cause étrangère, et enfin ce sont, éventuellement, des circonstances de temps ou de lieu.

1° Le fait de la victime

Nous avons vu que le Conseil d'Etat examine avec un soin scrupuleux, l'attitude et le comportement de la victime dans le dessein de rechercher si elle est digne d'intérêt ou non.

C'est là un principe général qui s'applique à tous les cas, quelle qu'ait été l'attitude de la victime.

Il arrive quelquefois que la victime ne se contente pas d'être passive et de subir le dommage ; elle peut aussi le provoquer en totalité ou en partie ; elle peut l'aggraver ou aller en quelque sorte

(1) Cf. MOREAU, *L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative*. Thèse, Paris, 1957, L.G.D.J., T. 7.

au-devant de lui. C'est l'influence de cette action positive de la victime sur le régime normal de la responsabilité de l'Etat dans les services de police que nous allons essayer de déterminer.

Lorsqu'il est établi qu'une faute commise par la victime a joué un rôle dans la réalisation du dommage, la victime devient la cause totale ou partielle du dommage qui, dès lors, ne peut être imputé totalement ou partiellement à la puissance publique.

Il s'ensuit que la responsabilité de l'Etat va se trouver atténuée ou va disparaître dans la mesure où la faute de la victime joue le rôle de cause directe du préjudice provoqué par le fonctionnement des services de police. Cette faute de la victime aura ce rôle exonératoire vis-à-vis de l'Etat, quel que soit le régime de responsabilité envisagé.

Le problème est alors, en pareil cas, de déterminer dans quelle mesure la faute de la victime peut être regardée comme constituant la cause du fait dommageable de la police.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées : ou bien la faute de la victime n'a exercé aucune influence sur la réalisation du dommage, ou bien elle est en partie la cause du dommage, ou bien enfin elle est la cause directe du fait dommageable.

Il peut arriver que, dans les circonstances d'une affaire, une faute puisse être relevée à la charge de la victime, mais sans que l'on puisse considérer cette faute comme la cause directe ou immédiate du fait préjudiciable ; en pareil cas, tout se passe comme si la victime n'avait commis aucune faute.

Ainsi en est-il lors d'une collision de voitures si l'on peut reprocher au conducteur privé de n'avoir pas klaxonné à l'approche d'un carrefour, alors qu'il est avéré que la collision est uniquement imputable au conducteur d'un véhicule des services de police qui n'était pas maître de sa vitesse et roulait à gauche à la suite d'un dérapage (2).

Une personne se rend à une séance de cinéma en ne s'assurant pas personnellement que toutes les mesures de sécurité ont été prises.

(2) C.E., 27 juillet 1945, Sté des Filatures de Navès. R., p. 169.

Le caractère public de la séance pouvait légitimement lui faire croire que la police avait exercé son droit de contrôle (3).

Lorsque la faute de la victime a concouru à la réalisation du dommage, il y a lieu à partage de la responsabilité ; c'est là l'hypothèse la plus fréquente ; il en est ainsi dans la plupart des cas où une imprudence ou une négligence peut être reprochée au requérant. Lorsque la faute peut être reprochée à une personne qui a subi un préjudice du fait des services de police, cette faute est de nature à atténuer la responsabilité de l'Etat.

Malgré la faute de la victime, la cause principale du dommage reste le fait imputable aux services de police ; en ce cas, la responsabilité de la puissance publique sera atténuée : celle-ci ne supportera qu'une partie du préjudice causé à la victime. En effet, la faute de la victime a pour résultat d'aggraver les conséquences de la faute des agents du service de police.

L'accident dont le sieur Bacconin a été victime est dû à une faute lourde de l'agent de police chargé de la circulation ; cette faute est de nature à engager la responsabilité de l'Etat. Toutefois, l'accident étant dû également à une faute du conducteur de la voiture de la Compagnie des Trams de Saint-Etienne, il y a alors partage de responsabilité par moitié (4).

Il a été jugé que la collision d'un taxi avec un autocar de la Préfecture de police donnait lieu à un partage de responsabilité des deux tiers pour la Ville de Paris et d'un tiers pour la victime. Il s'agissait d'une voiture venant sur la droite avec priorité de passage, mais qui avait abordé le croisement à une vitesse excessive (5).

Un sieur Saint-Bonnet est victime d'un accident causé par un camion de la Sûreté Nationale. L'imprudence qu'a commis la victime en traversant la chaussée encombrée par une circulation intense

(3) C.E., 29 juillet 1943, Ville de Perpignan.

(4) C.E., 5 mai 1934, BACCONIN, R. 511.

Dans le même sens : C.E., 24 juillet 1936, Ville de Levallois-Perret, R. 860.

Un manifestant est tué par la police. Ce fait engage la responsabilité de l'Etat qui doit être réduite de moitié du fait qu'il ressort de l'instruction que le sieur RIGOLLET s'est trouvé en tête des manifestants et parmi les membres les plus actifs.

T.A. Nantes, 14 mars 1958, RIGOLLET.

T.A. Nantes, 24 octobre 1958, TAUPIN.

(5) C.E., 28 mai 1943, Sté RICHARD, R. 36.

sans s'être assurée qu'elle pouvait le faire sans danger, est de nature à atténuer de moitié la responsabilité de l'Etat (6).

Le sieur Gaïot est frappé par un agent de la force publique ; il en résulte une certaine incapacité de travail. L'agent s'est rendu coupable d'une faute grave qui entraîne la responsabilité de l'Etat. Mais, pour déterminer l'étendue de la responsabilité, il sera fait une juste appréciation de la responsabilité de l'Etat en la limitant aux deux tiers du préjudice subi par le sieur Gaïot. *C.E.*, 18 octobre 1946, *Gaïot*, R. 38 ; *dans le même sens* (7).

Il en est de même de l'affaire Salques. Le Conseil d'Etat déclare : « Toutefois, en raison de l'attitude du sieur Salques qui a pu motiver la méprise dont il a été l'objet, l'Etat ne doit être rendu responsable que jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes » (8).

Les époux Murat qui circulaient en automobile sur la route de Gers à Tarbes furent atteints par des coups de feu tirés par des agents chargés du contrôle de la circulation. Le sieur Murat fut tué et sa femme blessée. Le conducteur, en n'obtempérant pas aux ordres de s'arrêter qui lui furent adressés, a commis une faute de nature à atténuer de moitié la responsabilité de l'Etat. « Mais, eu égard aux conditions dans lesquelles l'opération de police était organisée, la faute du conducteur ne devra atténuer la responsabilité de l'Etat que d'un quart » (9).

Il est aisé de voir dans cette affaire le soin avec lequel le Conseil

(6) *C.E.*, 2 avril 1943, *SAINT-BONNET*, R. 88.

(7) *C.E.*, 7 juillet 1911, *TISSOT*, R. 815.

Il s'agit d'une victime blessée grièvement parce qu'elle résistait par la force aux injonctions d'un préposé des Douanes. Dans le même sens (*C.E.*, décembre 1950, *DARREGERT*). C'est une personne blessée en allumant une bombe qu'elle n'était nullement chargée de faire exploser au cours d'une fête.

C.E., 27 avril 1953, *NICOL*. *R.D.P.* 1953, p. 1090.

C.E., 16 mars 1956, *DOMENECH*, R. 124. Dans cette affaire, le *C.E.* déclare : « Cette responsabilité est partagée du fait d'une imprudence grave et même d'une faute commise par la Dame *DOMENECH*. Celle-ci était au premier rang des manifestants, elle était au nombre des meneurs ; en s'avançant d'une façon menaçante avec la foule des manifestants vers le service d'ordre jusqu'à risquer de le déborder, elle a commis une faute. Il sera fait une appréciation équitable des deux fautes respectives en établissant un partage des responsabilités par moitié ».

(8) *C.E.*, 11 juillet 1947, *SALQUES*, R. 315.

(9) *C.E.*, 11 mai 1951, *MURAT*, R. 251.

d'Etat s'attache aux circonstances des faits pour déterminer, en toute équité, la responsabilité de l'Etat et de la victime (10).

L'imprudence est une cause d'exonération. Le cas est fréquent en la matière du feu d'artifice. Le Conseil d'Etat, en l'occurrence, montre une sévérité toute particulière à l'égard des victimes auxquelles peuvent être reprochées des imprudences au cours du tir du feu d'artifice.

Il y a exonération partielle de la responsabilité de la puissance publique provenant du fait que le spectateur se place trop près du point de mise à feu des pièces d'artifice (11) — du fait du défaut de surveillance d'un enfant qu'on a laissé imprudemment jouer avec une fusée non éclatée (12).

Dans l'affaire Testé, le Conseil d'Etat déclare : « Le sieur Testé a eu l'imprudence de se placer à proximité immédiate du point de départ des pièces d'artifice, l'intéressé supportera la moitié des conséquences dommageables et la collectivité, l'autre moitié » (13).

La faute de la victime peut être la cause directe du dommage et toute la responsabilité à la charge de l'Etat disparaît. En pareil cas, aucun fait dommageable ne peut être imputé aux services de police, et la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée.

(10) C.E., 29 octobre 1952, Dame Veuve BAKRA, R. 478.

C.E., 5 novembre 1954, FOLKER.

« La responsabilité de l'Etat est engagée dans cet accident mais elle est atténuée par la faute qu'a commis le sieur FOLKER en n'obtempérant pas aux injonctions qui lui étaient faites ».

(11) C.E., 16 janvier 1935, CANTEMERLE.

(12) C.E., 1^{er} juillet 1936, LACOUR, R. 717.

C.E., 6 mai 1936, SECO.

Quand ce sont des enfants qui sont victimes de dommages, l'imprudence relevée par le Conseil d'Etat consiste fréquemment dans un défaut de surveillance imputable aux parents. De fait, les actes commis par des enfants ne pourraient guère, en raison de leur jeune âge, être considérés comme une faute. Le Conseil d'Etat écarte ou atténue néanmoins la responsabilité de l'Etat en invoquant la faute des parents qui ont manqué à leur devoir de surveillance.

C.E., 29 avril 1936, LAURENT.

C.E., 4 mai 1937, ZANI.

(13) C.E., 6 février 1953, TESTÉ, R.D.P. 1953, 1089.

C.E., 22 juin 1923, MELLINGER.

C.E., 13 mai 1925, NERVA.

C.E., 18 mars 1931, LE POUL.

C.E., 18 mai 1936, URBE.

Cf. C.E. Rec. 1952, RENON et FRICHAUD. J.C.P. 1953, II, 7493. Note BENOIT.

Le sieur Bettembourg a rencontré, durant la nuit, deux gendarmes, sur lesquels il s'est livré à des voies de fait. Dans sa lutte, il est atteint mortellement par une balle tirée par un gendarme. Le Conseil d'Etat déclare : « Le décès de Bettembourg a eu pour cause unique la faute de la victime ». Il y a rejet pur et simple de la demande de réparation (14).

Un passant, en traversant une rue, est arrêté par un agent de la circulation ; il est victime d'un accident ; il n'est pas fondé à soutenir que la responsabilité de son accident incombe aux services de police ; en effet, l'intervention du gardien était motivée et justifiée par des infractions commises par le sieur Boissier aux règlements de la police de circulation ; aucune faute de service ne peut être relevé en raison des circonstances dans lesquelles cette intervention s'est produite (15).

La Cour de Paris, dans l'affaire Lammert, a illustré l'étendue de la faute d'imprévoyance de la victime :

Le sieur Lammert, le soir du 6 février 1934, est sorti sur la voie publique ; il est resté volontairement parmi les émeutiers, bien qu'il ait pu se rendre compte de la gravité des événements et du danger qu'il y avait pour lui de demeurer dans la bataille, sans qu'il soit prouvé qu'il ait pris une part active à l'émeute.

Le Conseil d'Etat déclare, dans cette espèce : « En restant, en toute connaissance de cause, au milieu de l'émeute et dans les rangs de ceux qui employaient la violence contre la force publique, Lammert s'est volontairement exposé aux risques nés d'une répression nécessaire et dont les suites déplorables ne sauraient, en l'espèce, donner droit à réparation » (16).

Dans une Jurisprudence récente, le Conseil d'Etat fait état de la faute de la victime pour exonérer l'Etat de toute responsabilité.

Le sieur Pernin, en voiture, traverse successivement deux barrages de police, sans se soumettre aux ordres formels de s'arrêter qui lui étaient adressés par des signaux lumineux, des coups de sifflet et par des coups de feu de semonce. Aucune faute n'est relevée à la

(14) C.E., 22 avril 1932, BETTEMBOURG, R. 416. Dans le même sens : C.E., 6 juin 1934, BERNARD.

(15) C.E., 9 janvier 1935, BOISSIER, R.L., p. 35.

(16) Cour de Paris, 14 mars 1939, Veuve LAMMERT.

charge des services de police et, de ce fait, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la mort de son époux lui ouvre droit à indemnité (17).

La faute de la victime est parfois tellement lourde qu'elle arrive à absorber la responsabilité de l'Etat. C'est le cas d'un accident survenu à un particulier en état d'ivresse qui causait du scandale dans un établissement public; conduit dans un commissariat de police où des agents de police lui ont fracturé le bras en s'efforçant de le maîtriser : « Il résulte de l'instruction que ledit accident est dû exclusivement à l'intéressé qui s'est montré menaçant et s'est violemment débattu lorsque les agents ont tenté de le maîtriser » (18).

Inversement, la faute des services de police est tellement lourde qu'elle absorbe la faute de la victime (19).

En résumé, le fait que le requérant se soit trouvé en infraction avec les règlements lorsqu'il subit un dommage ne saurait toutefois le priver de tout droit à indemnité. Il convient, en effet, de rechercher dans quelle mesure la faute commise a pu constituer une cause directe ou une aggravation du dommage.

2° La cause étrangère

L'attitude et le comportement de la victime n'est pas le seul cas d'exonération de la responsabilité de l'Etat ; il y a aussi la cause étrangères et les circonstances de temps et de lieu.

La cause étrangère est constituée par tout fait, toute circonstance susceptible d'être invoquée par l'Etat pour établir que le dommage ne lui est pas imputable.

Ces faits sont étrangers aux deux parties en présence, aux services de police et à la victime.

La force majeure est une hypothèse qui se pose rarement dans le fonctionnement de la police ; néanmoins, il est bon de définir cette notion : c'est un fait connu complètement extérieur à la cause

(17) C.E., 27 mars 1949, PERNIN.

(18) C.E., 23 juillet 1953, BENFELLA.

(19) C.E., 18 mars 1932, GUIRAUD, R. 364.

directe du dommage ; c'est un fait non point imprévisible, mais contre lequel l'auteur du dommage ne peut rien, il est imparable.

L'auteur du dommage ne devient qu'un instrument de cette force, contre laquelle rien ne peut être entrepris.

La force majeure doit être considérée comme jouant le rôle de fait dommageable aux lieu et place de l'auteur. Il y a là une cause d'exonération de responsabilité qui s'applique à tous les régimes et qui comporte comme condition l'établissement de l'imputabilité du dommage.

3° Effets exonératoires dus aux circonstances de temps et de lieu

Au cours de cette étude, il a été possible de se rendre compte que dans l'appréciation des fautes des services de police, le Conseil d'Etat portait son attention sur le problème de la gravité de la faute et sur l'appréciation de la période dans laquelle ces fautes ont été commises.

Au cours de la période confuse qui suivit la Libération, la Haute Assemblée a tenu compte de tous les éléments extérieurs, de toutes les circonstances dans lesquelles les services de police ont dû mener une action délicate. Elle a ainsi élaboré une Jurisprudence nuancée de la responsabilité de l'Etat en matière de police.

En temps normal, de pareilles considérations n'auraient jamais été envisagées.

Ainsi, la tolérance ou l'impunité d'une détention qui suit une arrestation sans titre, provoquée par des accusations incontrôlées, mais dont la durée n'a pas été excessive, est à cet égard significative.

Nous allons examiner une période troublée qui a entraîné une certaine évolution de la Jurisprudence.

Dans les expressions des arrêts du Conseil d'Etat, on voit figurer des considérants qui font allusion « aux circonstances extérieures », aux circonstances de temps et de lieu, à l'idée de nécessité d'ordre public, aux événements de guerre ; toutes ces notions vont avoir une profonde répercussion sur la responsabilité administrative découlant du fonctionnement des services de police.

A vrai dire, toutes ces expressions se ramènent en fait à deux idées essentielles :

Les services de police ont-ils commis une faute, poussés par la nécessité ou l'urgence ? Ou cette faute n'est-elle pas assimilable à un fait de guerre ?

a) IDÉE DE NÉCESSITÉ.

En droit administratif, il existe une règle bien établie, indispensable au bon ordre dans une société moderne : devant la menace de désordres graves ou devant l'éventualité de troubles redoutables, la police peut accomplir, sans même s'exposer à une quelconque responsabilité pour faute, des actes qui, en d'autres circonstances, entraîneraient sa condamnation.

On a pu constater que, dans certaines circonstances, l'emploi abusif de la contrainte est légitimé et des atteintes graves à la liberté individuelle tolérées.

M. le Professeur Mestre disait que les libertés ne constituent pas des entités absolues, des droits, des pouvoirs ; mais des pouvoirs limités à la fois par l'ordre public et la nécessité (20).

Il appartient au Conseil d'Etat d'apprécier la responsabilité du fonctionnement des services de police, en fonction de cet état de nécessité qui est examiné d'une façon très large par la Jurisprudence. Les Juges peuvent, en temps de crise, délimiter les frontières de la légalité.

De telles possibilités peuvent paraître dangereuses dans des esprits portés à l'excès ; mais la Haute Assemblée va nuancer avec scrupule tous les arrêts, et si on rencontre, dans ses décisions, des déclarations d'exclusion de la responsabilité de l'Etat du fait des nécessités devant lesquelles se sont trouvés les services de police, on remarque aussi des considérants concernant des indemnités dues aux victimes, si les faits commis par la police ne se trouvent pas justifiés par des circonstances exceptionnelles.

Dans l'arrêt Desjardins (déjà cité), le Conseil d'Etat a décidé que

(20) Cf. C.E., Alexis WOLFF. J.C.P., 1947, I, n° 4006.

l'arrestation sans mandat judiciaire ou arrêté d'internement n'était pas justifiée par les nécessités de l'ordre public.

Par contre, dans l'arrêt Bosquin, la Haute Juridiction estime que les autorités de police ne peuvent engager la responsabilité de l'Etat, étant donné que le requérant a été interné à la prison centrale d'Evreux, puis transféré à l'hôpital psychiatrique, c'est-à-dire dans un établissement qui ne peut recevoir des personnes frappées d'internement administratif, en raison du nombre d'arrestations opérées à cette époque, et à cause de l'absence totale de centres situés à proximité pour y abriter les individus appréhendés (21).

Il faut noter toutefois que les circonstances exceptionnelles ne peuvent excuser tous les agissements des services de police.

Le Conseil d'Etat admet de reconnaître, du fait des nécessités du moment, qu'une mesure illégale prise par la police ne peut entraîner la responsabilité de l'Etat ; mais il ne tolère pas que cette illégalité soit indûment et indéfiniment prolongée. Il excuse également un moment d'effolement, mais il ne peut pas couvrir une illégalité de la police volontairement maintenue par elle.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Déjoie, a laissé clairement voir ce point de vue.

Si des personnes ont été appréhendées sans arrêté d'internement, puis maintenues en détention dans une maison d'arrêt et ensuite dans un centre de séjour surveillé pendant plusieurs mois avant qu'un mandat de dépôt ne soit délivré, l'illégalité de cette situation constitue les éléments d'une faute lourde, susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat, quand bien même, à l'origine, ces arrestations étaient justifiées ou bien excusées par les nécessités de l'ordre public (22).

Un nombre considérable de fautes ont été commises par les services de police, au moment de la Libération, à une époque où les passions étaient le plus surexcitées. Mais, dans ces circonstances, il demeurerait anormal que des actes de police, d'une irrégularité

(21) C.E., 19 février 1947, BOSQUIN, R., p. 69.

(22) C.E., 15 juin 1951, DEJOIE. S. 1951, 3, p. 114. Dans le même sens : C.E., 28 avril 1954, POUSON, *Rev. Prat. de Droit Adminis.* Juin 1954, p. 131.

grossière et patente, puissent être considérés comme des faits de guerre.

Dans ce cas, le Conseil d'Etat palliait cette difficulté délicate en appliquant à la victime le statut de « victime civile » de la guerre. Elle rentrait alors dans la catégorie de personnes auxquelles s'appliquait la loi du 20 mai 1946.

Il fallait que les faits en cause puissent être reconnus comme ayant le caractère de faits de guerre. Le Conseil d'Etat s'est toujours refusé à l'admettre d'une façon large.

b) LA NOTION DE « FAIT DE GUERRE ».

Il existait, en effet, un grand danger à assimiler certains agissements illégaux de la police, à des opérations ayant le caractère de « fait de guerre » sous le seul prétexte que les uns et les autres se déroulaient presque au même moment.

Une faute de police, atteinte à la liberté ou même une exécution sommaire, rattachée à une opération de guerre, avait pour effet de faire disparaître la responsabilité de l'Etat. Les règles du droit commun de la responsabilité administrative ne s'appliquaient plus. Les faits de guerre sont régis par une législation spéciale. Si la loi ne s'appliquait pas, les faits étaient suffisamment nets pour excuser des mesures inadmissibles de la police, en période normale.

Le sieur Pignot est arrêté avant la Libération détenu, il est ensuite transféré à la Maison d'arrêt de Nevers et au camp d'internement de Pougues-les-Eaux. Il est libéré le 25 février 1945, après une ordonnance de non-lieu.

Le Conseil d'Etat déclare dans l'arrêt qu'il rendit en l'espèce que, vu les circonstances de temps et de lieu, l'arrestation du sieur Pignot, sa détention arbitraire jusqu'à son transfert à Nevers doivent être considérés comme des événements de guerre ; dès lors, ces faits ne peuvent engager la responsabilité de l'Etat (23).

La dame Allard demande une réparation à l'Etat, du fait du

(23) C.E., 8 décembre 1950, R. 614. PIGNOT. C.E., 5 mars 1952. Dame GARREAU, R. 150.

préjudice que lui avait causé la disparition de son mari, enlevé à son domicile le 30 juin 1944, et exécuté.

Le Conseil d'Etat estime dans son arrêt que l'enlèvement et l'exécution du sieur Allard doivent, eu égard aux circonstances de temps et de lieu où ils se sont produits, être regardés comme des événements se rattachant à des opérations de guerre et qu'ils ne sauraient dès lors engager la responsabilité de l'Etat, à moins qu'une législation spéciale n'ait ouvert à la requérante un droit particulier à réparation (24).

En raison des circonstances de temps et de lieu où ces faits se sont produits, ils sont considérés comme se rattachant aux événements de guerre, d'où il s'ensuit que ces faits ne sont pas susceptibles d'entraîner la responsabilité de l'Etat.

Tel le décès d'un particulier qui a trouvé la mort en tentant de se soustraire à une exécution sommaire de collaborateurs à la Libération. *C.E.*, 27 janvier 1950, *Dame Veuve Bistel*.

Telle l'exécution d'un particulier par les F.F.I. *C.E.* 21 octobre 1950, *Dame Veuve Bonhomme*.

Telles les fusillades sommaires effectuées par de prétendus résistants des Forces Françaises de l'Intérieur. *C.E.*, 27 juillet 1949, *Bancel, Dejax et autres*.

Tels l'enlèvement et l'exécution de particuliers par les Forces Françaises de l'Intérieur, huit jours après la Libération. *C.E.*, 2 décembre 1950, *Bénézet*; *C.E.*, 9 mars 1950, *Frezet*.

Telles les arrestations accompagnées de mauvais traitements. *C.E.*, 24 novembre 1950, *Borrot*, R. 574.

En sens inverse, le Conseil d'Etat estime dans l'arrêt *Dame Veuve Boislaigue* que le meurtre d'une personne détenue, après son arres-

(24) *C.E.*, 16 décembre 1949, *ALLARD*, R. 558.

Dans le même sens, et considérés comme faits se rattachant à des opérations de guerre :

C.E., 9 janvier 1953, *Demoiselle COURTIER*, R. 11.

C.E., 23 janvier 1953, *LEBATTEUX*, R. 38.

C.E., 2 décembre 1953, *PONZAVERRA*, 523.

C.E., 2 mars 1954. *Epoux FERRAND*, R.D.P. 54/108.

C.E., 26 avril 1954, *POUZON*. R.P. Droit Administ. 1954, p. 131.

tation, par des membres des F.F.I., ne peut être regardé comme se rattachant à des opérations de guerre ; de ce fait, il engage la responsabilité de l'Etat, en raison de l'insuffisance de la surveillance exercée sur les auteurs de ce meurtre par les autorités de la police chargées de la surveillance de la prison dans laquelle la victime se trouvait détenue (25).

Il adopte la même solution dans l'affaire Demai.

Le sieur Demai a été arrêté, le 11 septembre 1944. Il est ensuite détenu pendant cinq semaines à Clermont-Ferrand, où il subit des mauvais traitements. Il adressa une demande d'indemnité au Ministre de l'Intérieur, mais celui-ci refusa, prétextant que les faits sur lesquels il fondait sa requête en réparation étaient des faits de guerre qui ne pouvaient engager la responsabilité de l'Etat.

Mais le Conseil d'Etat déclare dans ses considérants : « Que, vu les circonstances, il n'y a pas à rattacher ces faits à des opérations de guerre, et qu'en admettant même que l'arrestation soit justifiée par des nécessités de l'ordre public, les sévices subis par le sieur Demai constituent, de toutes façons, une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat (26).

Cette question de sévices mentionnée dans cet arrêt Demai nous amène à examiner les mauvais traitements commis à l'occasion d'une arrestation, d'un internement, pouvant se rattacher à des opérations de guerre. Ce cas a été posé d'une façon très nette dans l'arrêt Toprower.

Toprower fut interné pendant l'occupation par mesure administrative, en tant qu'Israélite non français. Ayant subi des mauvais traitements, il présenta une requête en indemnité. Le Commissaire du Gouvernement Celier conclut au rejet, car les sévices se rattachaient à la mesure d'internement ; or, cet internement relevait de la loi du 20 mai 1946 qui attribue une indemnité forfaitaire aux seuls Français, et ce qui est alors exclusif de toute autre réparation.

Le Conseil d'Etat ne suivit pas son Commissaire du Gouvernement. De fait, la Haute Assemblée a la constante préoccupation de distinguer soigneusement quand elle se trouve en face de dommages

(25) C.E., 7 juillet 1954, BOISLAIGUE, R.D.P. Ad. Nov. 1954, p. 213.

(26) C.E., 16 décembre 1949, DEMAI, R. 558.

causés par des opérations de guerre de caractère exceptionnel, ce qui entraîne alors une complète irresponsabilité de l'Etat ; et de discriminer soigneusement le préjudice qui peut résulter de la mesure administrative elle-même et les agissements des agents du service de police qui peuvent être regardés comme « détachables » de la fonction.

Il estime que les sévices ne pourront jamais être des modalités d'exécution d'un acte administratif d'internement, et que ces mauvais traitements sont par eux-mêmes « détachables », et qu'ils constituent ainsi une faute de service d'après la théorie générale de la responsabilité de droit public (27).

Des arrêts (28) précisèrent définitivement la Jurisprudence du Conseil d'Etat touchant au champ d'application de la loi des victimes civiles de la guerre (29) et des règles normales de la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat.

Ce qui peut se résumer ainsi : si le dommage subi par un particulier provient d'un événement de guerre qui, par sa nature, est un fait de guerre, l'Etat n'est pas responsable. Mais il en est autrement si un texte spécial prévoit expressément une réparation du préjudice imputable à des faits de guerre par sa nature ; c'est précisément le cas de la loi du 20 mai 1946.

Quand y a-t-il fait de guerre ?

C'est là une question de fait qui dépend essentiellement des circonstances de temps et de lieu. Il est difficile d'en donner une définition générale. Les faits de guerre par nature, d'après l'article 3 de la loi du 20 mai 1946, assimilent à la fois l'internement, la

(27) C.E., 30 janvier 1948, TOPROWER, R., p. 48.

(Voir en sens inverse en ce qui concerne les sévices, C.E. 22 juillet 1942, Dame ALAZARD, R. 373).

Des circonstances exceptionnelles empêchent de reconnaître le caractère de voies de fait. T.C., 27 mars 1953, Dame DE LA MURETTE, 626. T.C. 19 juin 1953, MAS.

(28) C.E., 30 janvier 1948, R. 50, 51, Aff. BOULAGNON-FANNI-BARTIN. C.E., 1948. N° 1, 2, p. 77.

(29) Cette loi dit notamment : « Sont assimilées à des faits de guerre toutes mesures administratives ou judiciaires privatives ou restrictives de liberté, maintenues par Vichy et fondées sur une inculpation autre qu'une inculpation de droit commun ne tombant pas sous le bénéfice de l'ordonnance du 6 juillet 1943 relative à la légitimité des actes accomplis pour la Libération. Rec. Sirey Législation, p. 379.

déportation et les accidents dus à la présence des forces militaires ennemies sur le territoire.

La loi de 1946 a un rôle subsidiaire ; les règles normales de la responsabilité de l'Etat qui accordent une réparation intégrale des dommages sont applicables ; c'est le Conseil d'Etat qui est compétent et qui doit rechercher si les services de police se sont rendus coupables d'une faute de service.

Ce n'est que dans le cas où la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que les intéressés victimes des activités des services de police peuvent se prévaloir de la loi du 20 mai 1946.

De plus, d'après cette loi, il semble aussi que les mesures administratives ou judiciaires, privations ou restrictions de liberté, prises ou maintenues sur l'ordre du Gouvernement de Vichy et fondées sur une inculpation autre qu'une infraction de droit commun qui ne tombe pas sous le coup de la loi du 6 juillet 1943 relative à la légitimité des actes accomplis pour la cause de la Libération, puissent être considérés comme faits de guerre.

Un cas se pose à propos de certaines mesures qui portaient atteinte à la liberté prises par le Gouvernement de Vichy.

L'internement de certaines personnes pour des motifs politiques, pour le Gouvernement de Vichy, consistait à défendre ce que les autorités pensaient être l'ordre public, et dans une certaine mesure des agissements pouvaient être jugés indispensables à l'époque de l'occupation, et considérés nécessaires pour les opérations militaires qui se déroulaient sur le territoire.

Mais, dans quelle situation les victimes allaient-elles se trouver ?

Le Conseil d'Etat leur refuse tout droit à indemnité pour ces mesures privatives de liberté (30).

Bien plus, le Conseil d'Etat a même considéré qu'il ne lui appartient pas de rechercher si la mesure prise par le Gouvernement de Vichy était illégale.

Toutes les personnes victimes sont considérées comme arrêtées par l'ennemi et si, au cours de leur détention ou de leur arrestation, la police s'est livrée sur ces personnes — les faits se sont produits souvent — à des sévices, à des mauvais traitements qui ont provoqué

(30) C.E., 28 février 1948, BRAGGINS, p. 87.

une incapacité physique, elles sont alors regardées comme des victimes civiles de la guerre.

Ainsi donc, c'est compte tenu de toutes les circonstances de fait qui entourent l'affaire qu'est déterminée la responsabilité de l'Etat du fait des fautes et des illégalités commises par les services de police à cette époque.

Il n'est pas nécessaire de dire, en terminant, qu'on se trouve en face de nombreuses affaires contenant un nombre considérable d'illégalités et d'actes juridiques arbitraires. N'a-t-on pas vu des arrestations qui paraissaient à l'origine des faits de guerre, se terminer comme de simples internements, ou quelquefois par de simples non-lieu ou bien se poursuivre en détention de droit commun ?

Le Conseil d'Etat, dans ce cas, examine avec attention la situation qui se présente ; il la décompose en plusieurs phases et donne son appréciation sur chacune d'elles pour savoir si la responsabilité de l'Etat est ou non engagée.



CONCLUSION

Retracer l'histoire de la responsabilité de l'Etat et de ses agents de la force publique, c'est écrire les étapes successives d'un antagonisme continu entre des forces inégales et des intérêts opposés.

En effet, à côté de l'Etat souverain, tout-puissant, il y a la victime d'un préjudice subi du fait de l'emploi de la force publique. Ce n'est qu'au prix d'une transaction qu'une certaine harmonie s'est créée entre les deux parties. Si une nouvelle garantie est attribuée à la victime, c'est une victoire qui semble être remportée sur la toute-puissance de l'Etat.

L'intérêt fondamental de la victime a toujours été dirigé vers une extension de la responsabilité de l'Etat en matière de police ; en sens inverse, l'intérêt de l'Etat tend perpétuellement à une limitation aussi étroite que possible de cette responsabilité.

La règle apportée entre l'une et l'autre des parties se présente comme le reflet des idées, des courants juridiques du moment sur les droits de l'Etat et sur les droits de l'individu.

Le dogme ancien de l'irresponsabilité est partout abandonné ; une évolution a permis l'introduction dans le droit public, en matière de police, du principe de la responsabilité de l'Etat. Mais l'Etat n'accepte qu'une responsabilité atténuée parce que conditionnée par l'exigence de la faute lourde dans le service de police.

Faute objective parce que le Conseil d'Etat tient un compte rigoureux dans l'appréciation de cette faute de police, de la nature, des nécessités des moyens, de l'intérêt social du service, ainsi que de la diligence moyenne qu'il est possible d'exiger ordinairement des services de police.

Plus le service contient de pouvoirs, d'autorité (c'est le cas de la police), plus le principe de souveraineté qui, sans demeurer absolu, subsiste néanmoins sous une forme sous-jacente et adoucie, conduit à exiger que la faute, pour devenir génératrice de responsabilité, revêtisse un certain degré de gravité.

Toutefois, la faute considérée objectivement est parfois impuis-

sante à assurer l'indemnisation de dommages dont la conscience publique exige la réparation.

C'est alors que le Conseil d'Etat en est venu à compléter la théorie de la faute des services de police par la notion du risque chaque fois qu'il s'agissait de préjudice d'une nature anormale et spéciale dû à un risque de fonctionnement.

L'arrêt célèbre du Tribunal des Conflits Blanco du 8 février 1873 dit notamment que cette responsabilité des services publics « a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service » ; il semble admettre que la responsabilité administrative, non seulement est gouvernée par des règles différentes de celles du droit privé, mais encore que ces règles sont variables selon le service considéré.

La Jurisprudence du Conseil d'Etat se montre effectivement plus ou moins sévère dans l'appréciation des fautes, selon qu'elle a affaire à un service d'une importance sociale plus ou moins grande, d'une part. Elle tient compte, d'autre part, des dangers créés par le service et exige de l'Administration une diligence d'autant plus grande dans la gestion du service qu'elle est plus dangereuse pour le public.

Tel est le cas de la police.

Le Conseil d'Etat estime que la responsabilité de l'Etat n'est engagée, en principe, que par les seules fautes *lourdes*, et non par n'importe quelle faute, en raison de l'importance sociale et des difficultés rencontrées dans le fonctionnement des services de police.

« Pour s'acquitter de sa lourde tâche qui est de maintenir l'ordre
« de la rue, les forces de police ne doivent pas voir leur action
« énervée par des menaces permanentes de complications
« contentieuses. » (Commissaire du Gouvernement Rivet ; *C.E.*,
13 mars 1925.)

Le Conseil d'Etat a toujours exigé la faute lourde pour mettre en jeu la responsabilité des services de police, mais il faut se garder de voir là une règle générale et c'est là qu'est l'originalité de son régime de responsabilité.

Il se produit fréquemment qu'une faute, même simple ou légère, suffise à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat du fait de la police, alors que, parfois, c'est une faute d'une particulière gravité qui est exigée ; suivant que l'activité de la police administrative présente

des difficultés plus ou moins grandes, l'un ou l'autre des degrés de gravité est exigé.

Une activité de police est aisée à remplir, les agents et les autorités de police ont tout le temps nécessaire pour mûrir les solutions des problèmes qui se posent et pour prendre les mesures adéquates : alors une faute légère, simple, suffit.

Une faute lourde est exigée si le fonctionnement du service de police présente certaines difficultés, lorsque des autorités de police doivent rapidement faire face à des événements qui se dressent devant elles brusquement. Ces situations nécessitent des mesures délicates et réclament des opérations matérielles effectuées avec habileté, diplomatie, voire parfois avec un art particulier.

Le Conseil d'Etat exige aussi une faute d'une particulière gravité si le dommage causé s'est produit au cours d'une activité de police particulièrement délicate ; il s'agit alors, pour les agents de police, de faire face avec intelligence à des situations exceptionnelles.

Les solutions du Conseil d'Etat ne varient donc pas d'une façon indéterminée, mais elles varient en fonction de chaque activité de police. La Jurisprudence, dans cette matière, ne forme pas un ensemble de règles identiques ; au contraire, chaque activité particulière de la police arrive à faire varier du tout au tout sa responsabilité suivant les espèces ou les circonstances.

L'explication se trouve dans les données particulières du service qui exerce la force publique.

Bien que le contraire ait été soutenu, aucune évolution ne s'est produite dans la notion de police. Il ne peut en être autrement, la police ne saurait se transformer sans se dénaturer. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner ses éléments fondamentaux.

La police est dominée par l'idée du but à atteindre, qui s'analyse d'une façon concrète dans la notion de sécurité, de tranquillité et de salubrité. Ce caractère finaliste donne à la police une remarquable souplesse.

Les autorités de police, sous le contrôle du Juge, détermineront elles-mêmes leurs pouvoirs par une appréciation personnelle, la façon de faire régner l'ordre public. Elles possèdent à cet effet toute une gamme de moyens, qui va du plus libéral au plus autoritaire, en les adaptant à chaque circonstance.

L'ordre public doit être, en toutes circonstances, maintenu ou rétabli ; le pouvoir de police doit pouvoir toujours trouver parmi les procédés d'action mis à sa disposition, le moyen approprié. C'est là le point de vue de l'ordre public.

Ce caractère d'adaptation met en relief la souplesse du pouvoir de la police. Mais cette souplesse n'exclut en rien l'idée d'une évolution des méthodes de police.

Dans ces conditions, il est possible, même fréquent, qu'un particulier, c'est-à-dire un tiers par rapport à l'Etat, se trouve lésé par l'acte d'un agent de police.

La responsabilité du dommage sera partagée entre l'agent et l'Etat, ou supportée par l'agent et l'Etat à la fois. Ce problème repose sur la distinction fondamentale de la faute personnelle et de la faute de service.

Si l'acte de l'agent constitue une faute de service, une erreur, une négligence, une maladresse qui ne se détache pas du service, l'Etat est seul responsable.

Si, au contraire, l'agent commet une faute personnelle qui se détache de sa fonction, alors l'agent est seul responsable. Il sera de principe que l'Etat ne répond pas de lui.

Suivant que la faute de l'agent sera proclamée faute personnelle ou faute de service, la victime sera, en fait, plus ou moins certaine d'obtenir une réparation. Si l'Etat est, par définition, toujours solvable, il n'en est pas de même pour l'agent. On comprend donc que, d'instinct, les personnes victimes d'un fait personnel chercheront à associer la responsabilité de l'Etat à celle de l'agent. Cette façon instinctive de procéder montre combien la conscience populaire appelle le cumul des responsabilités. Il est rare que la justice ne parvienne à se faire jour et ne finisse par triompher.

En 1909, on s'est aperçu qu'en réalité les responsabilités de l'agent et de l'Etat ont leur source dans deux faits distincts, tous deux générateurs d'obligation. A côté du fait personnel de l'agent, il est toujours possible d'isoler un autre fait fondant, lui, la responsabilité de l'Etat.

« Dans le cas de responsabilité de la police, ce fait découle d'une

faute de service concomitante à une faute personnelle de l'agent » (1).

D'autre part, le Commissaire du Gouvernement Romieu, dans l'affaire Bardot (2), écrit :

« Il n'est pas juste que les particuliers lésés par les erreurs ou les fautes des fonctionnaires restent victimes d'accidents dont le service public est la cause ou tout au moins l'occasion ; il est conforme à l'équité que la responsabilité de l'Etat s'ajoute ou se substitue dans certains cas à celle des fonctionnaires. »

Cette faute personnelle peut être absorbée par la responsabilité de l'Etat, si, dans les circonstances qui ont accompagné le dommage, il est possible de relever autre chose qu'une faute personnelle ; la victime n'a été mise en présence du coupable que par l'effet ou le jeu du service et, en un mot, « le service a conditionné » l'accomplissement de la faute.

L'impression qui se dégage de cette étude est donc l'absence d'une construction théorique, soit pour la faute personnelle de l'agent, soit pour la faute de service de l'Etat.

Ces notions ont été lentement élaborées au contact des faits et sous la pression des nécessités.

Le développement des interventions de la police a entraîné la multiplication des dommages causés du fait de son fonctionnement et la nécessité de réparer ces dommages.

De plus, la jurisprudence s'est préoccupée de faciliter aux victimes la preuve du mauvais fonctionnement du service, ce qui a donné naissance à la notion de « faute de service public », notion spéciale, intermédiaire entre la notion civiliste de faute subjective et la notion objective de risque.

Mais il ne faut pas gêner la marche des services, ni grever déraisonnablement les finances de l'Etat. On a alors exigé la faute lourde.

Pour mener à bien sa tâche, la police a besoin d'une marge de liberté et d'initiative. Par contre, l'importance et la gravité du dommage, la situation intéressante de la victime imposent la nécessité de dédommager le particulier du préjudice subi. C'est entre

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de Jur. Adm.*, 2^e éd., T. II, p. 680.

(2) C.E., 8 août 1892, BARDOT, R. 724.

ces limites que la Jurisprudence va faire varier le degré de la faute de service.

La Jurisprudence, en matière de police, se révèle de tendance réaliste. Elle sait tenir compte de la nature complexe des choses et en induit les règles des nécessités et possibilités pratiques, plutôt que de les déduire de principes abstraits.

C'est là la vraie et saine méthode pour élaborer le Droit, car on n'est jamais sûr que la règle provenant de la déduction de principes abstraits cadre avec les besoins de la pratique. Il en est autrement des règles tirées de la réalité. Elles sont forcément adaptées à la réalité. C'est grâce à cette tendance réaliste que le Conseil d'Etat sait écarter les systèmes rigides et nuancer ses solutions d'après les services, en tenant compte des besoins et des nécessités de chacun.

On peut dire en effet qu'en Droit Administratif, c'est la nécessité qui fait la loi. C'est ce qui explique que la faute de service tienne compte, aussi exactement que possible, des intérêts en présence, et offre de la réalité un reflet aussi nuancé que fidèle.

Jèze, *R. d. P.* 1914, p. 311, disait :

« La théorie juridique qui n'a pas pour point de départ l'observation minutieuse des faits et des arrêts qui n'en sont pas la synthèse exacte, est dénuée de toute valeur ; la parfaite conformité aux faits est le criterium des théories. »

Nous n'avons pas pour ambition de rattacher la faute personnelle et la faute de service à telle ou telle théorie. Nous avons eu simplement pour objectif une étude monographique de la notion de partage de responsabilité de l'Etat et de l'agent du fait de l'emploi de la force publique, telle qu'elle semble se dégager de l'ensemble des décisions nombreuses intervenues en la matière.

Il n'est pas nécessaire de fréquenter longtemps les milieux judiciaires pour s'apercevoir que, non seulement le Droit Administratif est presque ignoré, mais encore qu'il fait l'objet d'une certaine méfiance.

L'esprit juridique français, héritier du Droit Romain, craint par-dessus tout l'instabilité et recherche instinctivement la certitude et la précision des textes.

Ce n'est pas ici le lieu de discuter les mérites du droit écrit et

du droit coutumier, mais nous espérons avoir essayé de montrer que la responsabilité de l'Etat en matière de police réunissait par sa souplesse, sa faculté d'adaptation rapide aux faits, tous les avantages de la coutume et, grâce à la haute valeur intellectuelle et morale des Magistrats du Conseil d'Etat, n'en présentait aucun inconvénient.

Nous avons pensé qu'il serait utile, dans l'intérêt même du justiciable, de faire mieux connaître le mécanisme de la responsabilité administrative de la police.

Nous serons heureux, si nous avons pu, dans la mesure de nos moyens, y contribuer.

Vu, le Président du Jury,

Montpellier, le 23 octobre 1961,

G. PEQUIGNOT.

Vu,

Montpellier, le 26 octobre 1961,

Le Doyen :

A. LEGAL.

588/61

Vu et permis d'imprimer,

Montpellier, le 27 octobre 1961,

Le Recteur :

RICHARD.

BIBLIOGRAPHIE

- A) Revues, périodiques, répertoires.
- B) Ouvrages généraux.
- C) Ouvrages spéciaux.
- D) Articles, notes et conclusions.

A. — REVUES, PERIODIQUES, REPERTOIRES

- Etudes et Documents.
- Gazette du Palais.
- Journal Officiel (débat parlementaires).
- Jurisclasseur Périodique.
- La vie judiciaire.
- Nouveau Répertoire Dalloz, mis à jour en 1952.
- Recueil Dalloz.
- Recueil des arrêts du C.E. Lebon.
- Recueil Sirey.
- Répertoire Pratique Dalloz.
- Revue du Droit Public et des Sciences Politiques.
- Revue Générale de Droit, de Législation et de Jurisprudence.
- Revue Pratique de Droit Administratif.
- Semaine Juridique.

B. — OUVRAGES GENERAUX

- BURDEAU G. — Les Libertés Publiques et les droits sociaux, 1948.
COLLIARD Cl.-A. — *Les Libertés Publiques* (précis Dalloz), 1950.
DEBEYRE. — Traité élémentaire de droit administratif, 1953, 2^e éd.
DUEZ G. — La responsabilité de la puissance publique, 1938.
GOYET F. — Précis de Droit pénal spécial. (Sirey, 1937).
HAURIOU M. — Principes de Droit public, 1916.

- HUSSON L. — Les transformations de la responsabilité. Etudes de la pensée juridique. Presse Universitaire, 1958.
- JÈZE G. — Responsabilité des patrimoines administratifs en cas de fautes personnelles des agents publics.
— Les principes généraux du droit administratif.
Tome I : La notion de service public
Tome II : Fonctionnement des services publics.
- LAFERRIÈRE — Traité de juridiction administrative, 2^e éd, 1896. T. I et II.
- LAMBERT L. — Traité de police judiciaire, 1951.
- LAUBADÈRE (DE). — Traité élémentaire de droit administratif, 1953
- LE POITEVIN G. — Dictionnaire et formulaire des Parquets et de la police judiciaire, 1954.
- LONG et WEIL. — La responsabilité de la puissance publique, 1958.
- MAZEAUD H. et L. — Traité de la responsabilité civile, 1958.
- MORANGE G. — Contribution à l'étude de la théorie générale des libertés publiques, 1940.
- MORMANDE (DE). — Les brutalités policières.
- ODENT. — Cours du contentieux administratif, 1954.
- PRELOT M. — Cours de droit administratif (cours de doctorat 1950-51).
- PIGNIER. — Principe de la compétence en matière de responsabilité administrative.
- RIPERT G. — Le déclin du Droit, 1949.
- ROUSSEAU Ch. — Les libertés publiques (cours de droit public, 3^e année, 1947-1948, Paris).
- SAVATIER. — Traité de la responsabilité civile en Droit Français. L.G.D.J., 2 vol., Paris, 1951.
- TEISSIER G. — La responsabilité de la puissance publique.
- UHLMANN. — Le 4^e pouvoir : la Police.
- VIRALLY M. — La pensée juridique. L.G.D.J., Paris 1900.
- VOUIN R. — Traité de droit pénal spécial. Précis Dalloz, 1953.
- WALINE M. — Traité élémentaire de Droit administratif Sirey 1958. Les rapports du Droit administratif et du Droit pénal (cours de doctorat 1947-1948-1949).
- WEIL LONG et BRAIBANT. — Les grands arrêts. Sirey, 1956, 2^e éd.

C. — OUVRAGES SPECIAUX (THESES)

- ARDANT Ph. — La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle. *Thèse*, Paris, 1953.
- ARMAND J. — La loi du 7 février 1953 sur les garanties de la liberté individuelle. *Thèse*, 1955.

- BAILBY. — De la responsabilité de l'Etat envers les particuliers. *Thèse*, Paris, 1911.
- BENOIT F.-P. — La responsabilité de la puissance publique du fait de la police administrative. Sirey, 1946.
- BONNARD — Répressions disciplinaires des fautes des fonctionnaires. *Thèse*, 1903, Paris.
- CHAPUS. — La responsabilité publique et privée. *Thèse*, éd. 1957. L.G.D.J., Paris.
- COLLIARD. — Le préjudice dans la responsabilité administrative. *Thèse*, 1938, Aix.
- CORNU. — La responsabilité délictuelle en droit public et privé. *Thèse*, 1949, Paris.
- COT P. — La responsabilité des fonctionnaires publics. *Thèse*, 1922, Paris.
- COTTIN. — L'ordre hiérarchique et la responsabilité des agents publics. *Thèse*, 1941, Rennes.
- DEBEYRE. — La responsabilité administrative en France et en Belgique. *Thèse*, 1936, Lille.
- DESGRANGES. — Essai sur la notion de voies de fait. *Thèse*, 1935.
- DESSENS. — Essai sur la notion d'équité. *Thèse*, 1935, Bordeaux.
- DONVAL. — Le refus des autorités publiques à déférer à la formule exécutoire. *Thèse*, 1939 (Rennes).
- DUFRESNOIS. — La faute du service public. *Thèse*, 1937, Bordeaux.
- DUPEYROUX. — La faute personnelle et la faute de service. *Thèse*, 1922.
- EBRAIL (D'). — La responsabilité de l'Etat vis-à-vis des particuliers en raison des dommages causés sans faute. *Thèse*, 1929, Alger.
- FAIRE. — Transformation des principes de la responsabilité de l'Etat en droit public et privé. *Thèse*, 1923, Paris.
- FEUGEY. — Le développement de la théorie du risque en matière de responsabilité de la puissance publique. *Thèse*, 1927, Lille.
- GUIOT. — Responsabilité des communes en cas d'émeutes. *Thèse*, 1947, Lyon.
- GUISLAIN. — Le risque administratif devant la législation et la jurisprudence. *Thèse*, 1933, Lyon.
- GESTIN. — Cumul des responsabilités de l'agent et de la personne administrative. *Thèse*, 1928, Rennes.
- HOCHE. — La responsabilité de l'Etat et des communes dans les grèves d'occupation d'usines.
- HUO YU. — Quelques aspects nouveaux de la responsabilité sans faute. *Thèse*, 1940, Paris.
- LAMOUREUX — Essai d'une théorie de la responsabilité civile en droit public et privé. *Thèse*, 1951.
- LÉVY B. — Les arrêtés d'expulsion. *Thèse*, 1941, Strasbourg.

- LIARD — L'infraction pénale dans le fonctionnement des services publics. *Thèse*, 1939, Paris.
- LUCHET. — L'arrêt Blanco. *Thèse*, 1935, Nancy.
- MARC. — La responsabilité de la puissance publique. *Thèse*, 1909, Paris.
- MARTINEAU. — Essai sur le problème de la responsabilité administrative. *Thèse*, 1943, Paris.
- MASTEAU. — La responsabilité de l'Etat. *Thèse*, 1927, Poitiers.
- MICHAUD. — La responsabilité de l'Etat en raison des fautes commises par ses agents. *Thèse*, 1956, Aix.
- MOREAU. — L'influence de la situation et du comportement de la victime sur la responsabilité administrative. *Thèse*, 1957, Paris.
- NESMES-DESMARETS (DE). — De la responsabilité des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire. *Thèse*, 1910, Montpellier.
- NGUYEN DO. — La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique pour faute de ses agents. *Thèse*, 1951, Paris.
- ROBERT J. — Violations de la liberté individuelle. *Thèse*, 1956, Paris.
- SFEZ — La notion de chose dangereuse dans la jurisprudence du C.E. *Thèse*, 1956, Lyon.
- SOURDOIS. — De l'évolution et du fondement de la responsabilité de l'Etat dans l'exercice de la puissance publique. *Thèse*, 1938, Bordeaux.
- TEITGEN H. — Police municipale. *Thèse*, 1934, Nancy.
- TIRARD. — Responsabilité de la puissance publique. *Thèse*, 1916, Paris.
- TRIANDAFIL. — L'idée de faute et l'idée de risque comme fondement de la responsabilité. *Thèse*, 1914, Paris.
- VERGNE. — De la responsabilité civile des membres du Ministère Public. *Thèse*, 1942, Strasbourg.
- VILLEBRUN. — Essai sur l'idée de faute et l'idée de risque. *Thèse*, 1908, Montpellier.

D. — ARTICLES, NOTES ET CONCLUSIONS

- APPLETON D. — 1938. 365. Note s. l'arrêt Sté La Cartonnerie et Imprimerie Saint-Charles (C.E., 1938, 3, 6).
- Note s. l'arrêt C.E. 28 mars 1914. D.P. 1920, III, p. 1.
- De la compétence en cas de faute personnelle des fonctionnaires publics. Note s. T.C., 4 juillet 1932, D.P. 1933, 3, 1.
- La responsabilité de la puissance publique en raison des fautes de ses agents. Note s. C.E., 6 novembre 1931, D.P. 1933, 1, 6.
- Note s. C.E. 3 juin 1938. La responsabilité de la puissance publique en raison des occupations d'usines, D. 1938, III, p. 65.
- BARBET. — C.E., 24 juin 1949. Concl. s. l'arrêt Lecomte et Daramy. J.C.P. 1949, II, 5092.

- BENOIT. — Note s. l'arrêt Commune de Saint-Priest-la-Plaine. S. 1947, 3, 105 (C.E., 22 novembre 1946).
- Note s. l'arrêt du C.E., 1^{er} octobre 1954, Bernard. Concl. Laurent. D., 1955, 167.
- BERLIA (en collaboration avec MORANGE). — La responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement de la police. D., Chron. 1950, p. 5.
- Note s. l'arrêt Commune de Saint-Priest-la-Plaine. S., 1947.
- BLUM L. — Concl. s. l'arrêt Lemonnier. C.E. 26 juillet 1918. R.D.P. 1919, p. 41.
- BONNARD. — Note dans la R.D.P. 1943, p. 72 : « Du refus d'exécution des sentences judiciaires ».
- CAPITANT. — Les passages cloutés. D.H. 1937, Chron., p. 17.
- CASTAGNE A. — R.D.P., 1958, p. 676 à 737 : « Contribution à la théorie de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'Administration en cas de cumul des responsabilités ».
- CELIER. — Concl. sous l'arrêt Alexis et Wolff. S. 1948, III, 101.
- Concl. sous l'arrêt Tropower. J.C.P., 1948, 4309.
- Concl. sous les arrêts Dames Vve Bernard et Cros. J.C.P. 1948, 4133.
- CHENOT. — Le devoir d'obéissance d'un fonctionnaire et l'exécution de l'ordre illégal. D. 1954, p. 87.
- DELVOLVE — Note sous l'arrêt du 11 et 18 mai 1951. S. 1952, III, 13.
- Note sous l'arrêt du 4 janvier 1952. D. 1952, J., p. 304.
- « Etudes et Documents », 1950. Une crise de la séparation des autorités administratives et judiciaires.
- DESGRANGES. — Note s. Trib. du Havre, 21 octobre 1937, S. 1938, II, p. 153.
- DRAGO R. — Note s. le T.C., 7 juin 1951, Baud. S. 1952, II, p. 13.
- Note s. arrêt du C.E., 18 novembre 1949, Carlier. S. 1950, III, 59.
- EISENMANN Ch. — Note s. l'arrêt Alexis et Wolff. D. 1948, p. 472.
- Note sous l'arrêt Delville. J.C.P. 1952, n° 6734.
- Degré d'originalité du régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques. J.C.P. 1949 n° 741.
- FREJAVILLE. — Protection de la propriété privée et de la liberté individuelle contre les réquisitions irrégulières de logements. Rev. trim. de Droit civ. 1948, n° 1.
- GABOLDE. — Pour un véritable référé administratif. D. 1949, Chron., p. 172.
- La responsabilité de l'Administration au cas de refus de prêter main-forte à l'expulsion. D. 4955, Chron., p. 77.
- GAL. — La juridiction compétente pour connaître les atteintes aux droits fondamentaux de la personne. J.C.P. 1951, p. 927.
- Voie de fait administrative. C.P. 1951, n° 21-22.
- GARÇON M. — « Le Monde » : La détention préventive (8 avril 1952).
Un ordre mal interprété (12 mai 1952).
La justice et la presse (4 juin 1952).
- « Revue des deux Mondes » : De la liberté individuelle » (févr. 1948).

- GAZIER. — Concl. s. l'arrêt Aubergé et Dumont, C.E., 27 juillet 1951.
- GERVESIE. — Note Trib. Lyon, 25 mars 1953. D. 1954, p. 427.
- GRAVITZ M. — Note s. arrêt Dame de la Murette. S. 1952, J., p. 81.
- HAURIOU. — Note s. l'arrêt Couitéas, S. 1923, 3, 37.
- HUET. — La réparation des accidents subis par les personnes collaborant aux services publics. Note s. C.E., 20 décembre 1947, D. 1947, p. 464.
- JÈZE. — R.D.P., 1938, p. 374. Refus d'exécution des sentences judiciaires.
- JOSSE. — Concl. s. l'arrêt « Action Française ». D.P. 1935, 3, 25.
- Concl. s. C.E., 28 décembre 1938 : La responsabilité de la puissance publique du fait de la neutralisation d'entreprise en raison de la grève. D.P. 1938, 3, p. 27.
- LAMBERT L. — Du droit d'arrestation policière, de ses abus ou violations et de leurs sanctions, et de quelques réformes propres à garantir notre liberté individuelle. Rev. Progres. du Droit Français, n° 1-2, 1954.
- LIET-VAUX G. — La responsabilité de la puissance publique en matière de police et de détention. Rev. Adm. 1948, p. 85.
- La caste des Intouchables ou la « théorie » du délit de service. D. 1952, Chron., p. 134.
- La justice administrative au ralenti. D. 1948, p. 133.
- LONG. — La responsabilité de l'administration pour fautes personnelles commises par ses agents à l'occasion du service. « Etudes et Documents » 1953, fasc. n° 7, p. 82.
- MESTRE. — Faute administrative et faute pénale. D.H. 1935, Chron., p. 57.
- Note s. l'arrêt Alexis et Wolff. J.C.P. 1947, n° 4007.
- MICHEL. — L'interdiction des réunions publiques. Concl. s. C.E. 19 mai 1933. D.P. 1933, 3, 54.
- MIGNON. — La socialisation du risque. D. 1947, Chron., p. 37.
- MONTANE DE LA ROQUE. — Essai sur la responsabilité du juge administratif. R.D.P. 1952, p. 229.
- MORANGE. — Note s. l'arrêt du C.E., 27 juillet 1951, Aubergé et Dumont. D. 1952, p. 110.
- Note s. l'arrêt Pinguet, C.E. 17 mai 1953, D. 1954, p. 7.
- D. 1951, Chron. XI, p. 61. L'évaluation du préjudice par les juridictions administratives.
- NGUYEN DO. — La responsabilité pécuniaire des fonctionnaires envers l'Administration pour faute personnelle. Note s. C.E. 28 juillet 1951. D. 1951, p. 620 à 623.
- NGUYEN QUOC DINH. — D. 1948, Chron., p. 157. L'art. 14 de la loi du 19 octobre 1946 portant statut des fonctionnaires et la responsabilité des agents publics.
- RIPERT — D. 1948, Chron., p. 1. Le prix de la douleur.

- RIVERO. — Note s. T.C. du 19 mai 1954. Office Publicitaire de France c. Préfet de police. J.C.P. 1954, II, n° 8382.
- RIVET. — Concl. s. l'arrêt Clef. C.E. 13 mai 1925 et R.D.P. 1925, p. 274.
— Concl. sous l'arrêt Couitéas. D. 1923, 3, 59.
- ROMIEU. — Concl. sous l'arrêt Tomaso Greco, 10 février 1905.
- SAVATIER. — D. 1951, Chron., p. 29 : Le Droit et l'accélération de l'histoire. — D.H. 1931, Chron., p. 9 : Vers la socialisation du risque dans la responsabilité et les risques individuels.
- SOTO (DE). — Note de jurisprudence. R.D.P. de 1948 à nos jours.
- TROTOBAS. — La responsabilité de l'Etat en Droit interne. R.D.P. 1932, p. 689.
- VEDEL G. — Note s. T.C. 19 mai 1954. J.C.P. 1954, II, 8244.
— Note s. T.C. du 26 mai 1954. J.C.P. 1954, II, 8334.
- VIRALLY. — Note s. Cass. civ. du 26 janvier 1954, Renard c. Galinier. J.C.P. 1954, II, 8295.
- VOIRIN. — La notion de la chose dangereuse. D.H. 1929, Chron., p. 1.
- WALINE. — Note de jurisprudence : La combinaison de la responsabilité de l'Etat avec celle de l'agent fautif en cas de cumul des fautes (C.E. 28 juillet 1951 et R.D.P. 1951, p. 108).
— La juridiction compétente pour connaître de l'action en indemnité contre l'Etat à la suite d'une arrestation et d'une détention arbitraire. R.D.P. 1953, p. 662.
— Note s. l'arrêt Giraud, C.E. 4 janvier 1952. R.D.P. 1952, p. 187.
— A quelles conditions la responsabilité de la collectivité publique est-elle engagée par les dommages causés aux tiers au cours d'opérations de police comportant l'usage d'armes et engins dangereux. R.D.P. 1948, p. 587.
— De l'irresponsabilité des fonctionnaires et de leurs fautes personnelles et des moyens d'y remédier. R.D.P. 1948, p. 5.
— Note sous C.E. 21 octobre 1949. La responsabilité d'une collectivité publique pour dommages causés aux tiers par un particulier concourant à l'exécution d'un service public. D. 1950, p. 152.
— Note s. criminel 3 avril 1942. Droit pénal et faute de service. D.C. 1942, p. 136.
— Saisie d'un journal par mesure administrative et la notion de voie de fait. Note s. T.C. du 8 avril 1935. D.P. 1935, 3, 25.
— Délit pénal et faute personnelle des fonctionnaires. Note s. Douai, 4 mars 1935. D.P. 1936, 2, 51.
— Le Droit disciplinaire des fonctionnaires. D.P. 1938, 3, 33.
— La responsabilité de l'Etat pour refus d'exécuter un acte ayant force de loi. Note s. C.E. 28 juillet 1936. D.H. 1937, 3, 41.
— Cinquante ans de Jurisprudence administrative. D. 1950, p. 21.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

1° Délimitation du sujet	3
2° Méthodes et sources	6
3° Plan	6

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Position du problème de la responsabilité de l'Etat et de ses agents du fait de l'emploi de la force publique	9
Définition de la force publique	11
1° Eléments de la force publique	12
2° Nature juridique	14
3° Domaine d'activité	16
Définition de la responsabilité administrative de la force publique	18
— Place de la responsabilité de la police en Droit public.	
— Originalité et intérêt de cette étude.	

PREMIÈRE PARTIE

Aperçu historique de la responsabilité administrative de la police

SECTION I

De l'irresponsabilité de l'Etat à la responsabilité de la police pour faute et risque	36
--	----

A. — Genèse de la responsabilité	36
B. — Faute de service	44
C. — Risque ou dommage anormal	51
D. — La faute est-elle supérieure au risque ?	53

SECTION II

Evolution du problème du partage de la responsabilité de l'Etat et de ses agents	55
1° Responsabilité à l'égard de la victime du dommage	56
2° Comment va se poser le problème de la responsabilité de l'Agent vis-à-vis de l'Etat ?	63

SECTION III

Rapprochement entre le Droit Public et le Droit Privé en matière de police. — Maintien de la compétence judiciaire	70
A. — Voies de fait	71
B. — Affaire Giry	72
C. — Dommages causés par les émeutes et attroupements	76
D. — Dommages causés par les accidents de la circulation	77

DEUXIÈME PARTIE

Partage des responsabilités

TITRE I

Responsabilité personnelle des agents de police	85
---	----

SECTION I

De la nécessité d'une responsabilité personnelle	86
--	----

SECTION II

Responsabilité de l'agent pour faute personnelle	92
1° Faute personnelle de l'agent et les <i>tiers</i>	93
A. — Actes se détachant matériellement de la fonction	94

B. — Fautes personnelles se détachant intellectuellement de la fonction	106
a) Diffamations, injures	108
b) Violences et brutalités	109
C. — Faute lourde dans les services de police	112
— Exécution défectueuse du service	113
— Maladresses inexcusables	116
2° Responsabilité de l'agent vis-à-vis de l'Etat	117

TITRE II 123

La responsabilité de l'Etat pour faute de service 123

La responsabilité de l'Etat résultant d'une faute de service 126

SECTION I

— La faute de service	127
A. — Les différentes catégories de fautes de service de police	128
1° Actions positives	129
2° Omissions, défaillances ou carences	130
3° Actes administratifs illégaux	136
B. — La faute de service est imputable à la police	139
C. — Gravité de la faute des services de police	142
I — Moyens d'appréciation de la faute de service	143
Quels sont les principes qui déterminent le degré de la faute de service de police ?	143
Importance sociale	145
Prévisibilité. Moyens. Comportement de la victime	147
II. — Degré de gravité de la faute des services de police	149
A. — Activités de police pour lesquelles une faute simple est suffisante, permis de stationnement, etc.	149
B. — Activités de police pour lesquelles une faute lourde est nécessaire	157

C. — Activités de police pour lesquelles est exigée une faute d'une particulière gravité	166
--	-----

SECTION II

<i>Responsabilité des services de police conditionnée par le RISQUE ou DOMMAGE ANORMAL</i>	170
1° Les expulsions	174
— Inaction de la police justifiée	176
— Inaction de la police injustifiée	180
2° Utilisation des armes et engins dangereux	181
Cause et gravité	186
3° Dommages causés par les manifestations et attroupements	193
4° Dommages subis par les collaborateurs des services de police	200
— Les requis	200
— Les collaborateurs volontaires	202

TITRE III

Rapports entre la faute personnelle de l'agent de police et la faute de service, ou cumul des responsabilités de l'Etat et de l'agent de police	207
1° Mécanisme juridique du cumul ; des responsabilités de l'agent et de l'Etat	209
a) Cumul admis pour faute	210
b) Le risque peut-il s'appliquer dans la théorie du cumul ?	212
2° Comment est engagée la responsabilité de l'Etat en raison d'une faute personnelle de l'agent de police ? Comment se définit le « LIEN DE SERVICE » ?	213

TITRE IV 225

Les cas d'exonération de la responsabilité de l'Etat en matière de police	225
1° Fait de la victime	225

2° Cause étrangère	231
3° Effets exonératoires dus aux conditions de temps et de lieu ..	232
<i>a)</i> Idée de nécessité	233
<i>b)</i> Notion de fait de guerre	235
CONCLUSION	241
BIBLIOGRAPHIE	251

